



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:30

Omlokalisering av myndigheter

ISBN 978 91 7086 203 8

RiR 2009:30

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen

Datum: 2009-12-16

Dnr: 31-2008-1147

Omlokalisering av myndigheter

Riksrevisionen har granskat effekterna av de omlokaliseringar av myndigheter som genomfördes för att kompensera regioner som förlorade arbetstillfällena till följd av försvarsbeslutet 2004. Blev regionerna kompenserade för de arbetstillfällena som försvann? Har myndigheternas verksamhet återhämtat sig? Och motsvarade kostnaderna de förväntade? Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser Regeringskansliet. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Charlotta von Porat* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Qaisar Mahmood*, revisionsdirektör *Björn Undall* och projektmedarbetare *Alejandra Fuentes* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Charlotta von Porat

För kännedom:

Konsumentverket

Statens folkhälsoinstitut

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Socialdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskningen	13
1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod	15
1.5 Avgränsningar	17
1.6 Rapportens disposition	17
2 Kompenserades Karlstads- och Östersundsregionerna?	19
2.1 Vilka effekter har vi studerat?	21
2.2 Vad betydde försvaret för Östersunds respektive Karlstads FA-region?	23
2.3 Vad innebar omlokaliseringen för de berörda regionerna?	28
2.4 Vilka blev effekterna för regionerna och hur har de kompenserats?	35
3 Effekterna av omlokaliseringen för Konsumentverket	45
3.1 Konsumentverket före omlokaliseringen	45
3.2 Konsumentpolitiken förändrades under 2006–2009	46
3.3 Planeringen av omlokaliseringen	48
3.4 Rekrytering och kompetensöverföring under 2005–2009	49
3.5 Kostnader för omlokaliseringen	52
3.6 Omlokaliseringens effekter på verksamheten	56
3.7 Konsumentverket 2009	62
4 Effekterna av omlokaliseringen för Statens folkhälsoinstitut	65
4.1 Folkhälsoinstitutet före omlokaliseringen	65
4.2 Folkhälsopolitiken förändras	66
4.3 Planering och genomförande av omlokaliseringen	67
4.4 Rekrytering och kompetensöverföring under 2004–2008	70
4.5 Kostnader för omlokaliseringen	72
4.6 Omlokaliseringens effekter på verksamheten	77
4.7 Folkhälsoinstitutet 2009	81
5 Slutsatser	85
5.1 Riksrevisionens samlade bedömning	85
5.2 Regionerna blev kompenserade	86
5.3 Myndigheterna är tillbaka på banan	87
5.4 Kostnaderna blev högre än förväntat	90
5.5 Vad kan man lära sig av den senaste omlokaliseringen?	91
Bilaga 1 Metod för beräkning av regionala effekter	95
Bilaga 2 Omlokaliserade myndigheter	101
Bilaga 3 Underlag för beräkning av uppdragsarbete i personmånader (Folkhälsoinstitutet)	103
Bilaga 4 Enkätresultat	105

Sammanfattning

Omlokalisering av myndigheter

Riksrevisionen har granskat effekterna av de omlokaliseringar av myndigheter som genomfördes för att kompensera regioner för nedlagda förband till följd av försvarsbeslutet 2004.

I granskningen ställer vi frågorna: Blev regionerna kompenserade för förbandsnedläggningen genom omlokaliseringen? Har myndigheternas verksamhet återhämtat sig? Och motsvarade kostnaderna de förväntade?

Trots att myndigheter har omlokaliserats i omgångar under flera decennier har omflyttningarna inte fått en allsidig utvärdering. Därför är det ingen som med säkerhet vet om de regioner som fått nya arbetstillfällen till följd av exempelvis förbandsnedläggningar verkligen har kompenserats.

2 700 arbetstillfällen skulle omlokaliseras

Flera regioner drabbades av nedläggningar eller omlokaliseringar av militär verksamhet till följd av försvarsbeslutet 2004. Därför beslutade riksdagen om åtgärder för att kompensera de fyra regioner – Östersund, Karlstad/Kristinehamn, Arvidsjaur och Gotland – som mest berördes av försvarsomställningen. Bland åtgärderna, som innefattade flera skilda satsningar och att ekonomiska resurser skulle överföras till regionerna, aviserades även betydande ny- och omlokalisering av statliga myndigheter. Därmed skulle de statliga arbetstillfällen som försvann i regionerna ersättas med nya genom att myndigheter eller delar av myndigheter flyttades från Stockholm.

Totalt skulle 2 700 arbetstillfällen flyttas från Stockholm. Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut var de två större myndigheter som i sin helhet flyttades till Karlstad respektive Östersund.

Regionerna kompenseras – även om det kostade på

Riksrevisionen bedömer att båda regionerna kompenseras för de förlorade arbetstillfällena genom omlokaliseringen. Visserligen tillfördes inte lika många arbetstillfällen som försvann i och med förbandsnedläggningarna i de båda regionerna, men de som tillfördes räckte ändå till att kompensera regionerna tack vare den positiva påverkan på den kommunala ekonomin och den privata konsumtionen.

För Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet innebar omlokaliseringen ett omfattande produktionsbortfall under framför allt en tvåårsperiod som begränsade deras möjlighet att sköta sina uppdrag. Vi bedömer dock att verksamhetsvolymen är tillbaka på motsvarande nivå som före omlokaliseringen.

Det kan sägas att omlokaliseringen låg rätt i tiden. Den starka konjunktur som rådde under hela omlokaliseringsförloppet medverkade med stor sannolikhet till utfallet. Samtidigt bidrog de många före detta försvarsanställda som valde att bo kvar i regionen till att behovet av kompensation till regionen minskade. Detta var inte något som förutsågs av regeringen eller Lokaliseringsutredningen.

Men det finns också anledning till kritik.

- Det utreddes aldrig om det funnits andra sätt att kompensera regionerna som varit bättre anpassade till mottagarna och mindre resurskrävande.
- Det kan ifrågasättas om det är rimligt att reducera en myndighets verksamhet under flera års tid.
- Kostnaderna för flytten har blivit väsentligt högre – 1,1 miljon kronor per flyttat arbetstillfälle i stället för de 0,7 miljoner kronor som Lokaliseringsutredningen räknade med.
- Det är mindre troligt att de merkostnader som uppstod hos myndigheterna går att återvinna under den förväntade amorteringstiden på 20 år.
- Regeringen har inte följt upp effekterna, varken hur höga de faktiska kostnaderna blev eller om kompensationen blev som det var tänkt.

Flera faktorer bidrog till compensationen

Regionerna har enligt vår bedömning kompenserats för förbandsnedläggningarnas negativa regionala effekter även om de inte tillfördes lika många arbetstillfällen som försvann.

Negativa effekter på arbetsmarknaden

Antalet arbetstillfällen utföll negativt för båda regionerna. Omlokaliseringen av myndigheter kompenserade således inte fullt ut för bortfallet av arbetstillfällen, mätt som dagbefolkning, i regionerna när försvarsenheterna lades ned. En annan effekt av omlokaliseringen var att arbetstillfällen som sysselsatte högutbildade män försvann och ett tillskott av arbetstillfällen för högutbildade kvinnor kom till. Räknat i lön och utbildningsnivå var arbetstillfällen inom försvaret och myndigheterna i stort sett likvärdiga.

Positiva effekter på kommunal ekonomi

Nettoeffekten på skattekraft som en följd av förbandsnedläggningen och omlokaliseringen av myndigheter var positiv för båda regionerna. Detta gäller framför allt för Östersundsregionen, där en hög andel av före detta försvarsanställda återfinns i regionens nattbefolkning även 2007. Man bodde alltså kvar i regionen och var verksam inom någon annan bransch.

Regionerna har genom omlokaliseringen av myndigheter kompenserats för de direkta negativa effekter som förbandsnedläggningen kom att ha på det samlade regionala skatteunderlaget.

Negativa och positiva effekter på lokalt näringsliv

Vad det gäller myndigheternas efterfrågan av varor och tjänster har den minskning som förbandsnedläggningen inneburit inte kommit att kompenseras fullt ut av att nya myndigheter omlokaliseras till regionerna, i och med att deras lokala inköp förefaller något mindre än Försvarsmaktens. Båda regionerna står som nettoförlorare, eftersom de inköp som skedde lokalt och regionalt minskade när förbanden lades ned.

Avseende individers och hushålls konsumtion av varor och tjänster är båda regionerna nettovinnare i den bemärkelsen att förändringen av konsumtionsenheternas struktur under 2003–2007 är till fördel för regionerna. Detta beror framför allt på att större familjer i högre utsträckning är kvar som nattbefolkning, det vill säga är mantalsskrivna i någon av FA-regionernas kommuner.

Myndigheternas verksamhet har återhämtat sig

Vår slutsats är att båda myndigheternas verksamhetsvolym påverkades väsentligt under åren 2005 till 2008. Särskilt negativt påverkades volymen under åren 2006 och 2007. I dag, 2009, har myndigheterna i stort sett uppnått tidigare verksamhetsvolym givet de verksamhetsförändringar myndigheterna gått igenom.

Enligt myndigheternas egna bedömningar har verksamheten haft tillräcklig kvalitet. Avnämarna är relativt nöjda med myndigheternas verksamhet trots vissa brister, enligt de mätningar vi tagit del av och själva utfört. Vi kan dock inte bedöma hur verksamheternas kvalitet har förändrats sedan 2004, eftersom jämförelsematerial saknas.

Förklaringar till produktionsbortfallet

De väsentligaste anledningarna till att verksamheterna påverkades negativt under övergångsperioden har varit dessa:

- Det ställdes krav på egenfinansiering av flyttkostnaderna.
- Medflyttningsfrekvensen var extremt låg (1 procent).
- Villkor för arbetsplikt och uppsägningstider var generösa.
- Erfaren personal slutade och tog med sig kompetens och personliga nätverk.
- Den nya personalen saknade erfarenhet av myndigheternas respektive ämnesområden. Behovet av specialkompetenser var stort.
- Kompetensöverföringen har varit problematisk. Det har tagit flera år att bygga upp kompetensen.
- Olika delar av myndigheterna har under perioder varit underbemannade.
- Den personal som fanns på plats behövde arbeta med andra uppgifter än den ordinarie verksamheten.

Dessa faktorer har samverkat och tillsammans orsakat produktionsbortfall.

Kostnaderna blev högre än förväntat

De merkostnader som myndigheterna har haft till följd av omlokaliseringen har redovisats i enlighet med återrapporteringskraven i regleringsbrev. Värdet av det produktionsbortfall som båda myndigheterna haft har inte redovisats, eftersom myndigheterna inte haft i uppdrag att redovisa sådana kostnader. Riksrevisionen anser att det finns anledning att även beräkna värdet av det produktionsbortfall som uppstått under flyttperioden. Denna post påverkar inte myndigheternas förvaltningsanslag men bör beaktas av beslutsfattare inför eventuella kommande omlokaliseringsbeslut.

En beräkning av produktionsbortfall ger vid handen att det kan röra sig om 76 miljoner kronor för Folkhälsoinstitutet. Överför vi samma beräkningsmodell på Konsumentverket har myndigheten en kostnad på cirka 50 miljoner kronor för sitt produktionsbortfall. Om dessa poster adderas till myndigheternas redovisade kostnader, blir den sammanlagda kostnaden för de båda myndigheterna 280 miljoner kronor. Det ger en kostnad på cirka 1,1 miljon kronor (1 077 000) per flyttat arbetstillfälle (totalt 260 arbetstillfällen för de två myndigheterna), vilket är 53 procent över den taknivå (700 000 kr per arbetstillfälle) som Lokaliseringsutredningen redovisat. Regeringen har dock inte uttalat någon bestämd uppfattning om en förväntad kostnad per omlokaliserat arbetstillfälle.

Vad kan man lära sig av den senaste omlokaliseringen?

Omlokalisering tar tid

Att omlokalisera en myndighet tar åtminstone fem år. Regeringsbeslutet för Konsumentverkets omlokalisering kom i juni 2005 och angav att myndighetens omlokalisering skulle vara slutförd före utgången av 2006. Men Konsumentverket har ännu inte helt avslutat arbetet.

Om man vill påskynda myndighetens återhämtning

Det var de omlokaliserade myndigheterna själva som fick bära den största delen av kostnaden för omlokaliseringen. Statsbudgeten påverkades därmed inte nämnvärt. Om statsmakterna önskar en snabbare återhämtning än de ca fyra fem år som vi kunnat observera, kan det finnas anledning att undersöka vilket ytterligare stöd som kan ges till myndigheterna.

Realistiska lönsamhetskalkyler

Lokaliseringsutredningen beräknade återbetalningstider för de kostnader som flytten skulle medföra. Utredningen kunde med den beräkningsmodell som användes visa på en återbetalning efter 20 år. Samtidigt finns det anledning att ifrågasätta denna långa diskonteringsperiod med hänsyn till omvandlingshastigheten i den statliga förvaltningen.

Förnyelsepotential

Både Folkhälsoinstitutet och Konsumentverket stod inför förändringar – för Folkhälsoinstitutets del pågick förändringar – när beslutet om omlokalisering togs. Genom omlokaliseringen av myndigheterna kunde åtminstone vissa förändringar av verksamheterna genomföras på ett enklare sätt.

Identifiering och underhåll av kunskapskapital

Detta är något alla myndigheter har användning av och innebär att myndigheten definierar vad som är myndighetens strategiska kompetens och vilket kunskapskapital som denna är beroende av.

En lokaliseringsstrategi att utgå från

Det kan bli aktuellt också framöver att genom omlokalisering kompensera regioner för marknadens utveckling eller åtgärder från statsmakternas sida. Ska åtgärden genomföras under tidspress, som var fallet med den senaste omlokaliseringen, kan det vara till hjälp att ha en lokaliseringsstrategi som kan användas för att pröva alternativa beslut mot. En sådan kan behöva ta upp både ny- och omlokalisering.

Uppföljning och utvärdering

För att kunna ta fram bra beslutsstöd vid en liknande situation som den 2005 behövs underlag. Sådana underlag bör bygga på de erfarenheter och den kunskap som finns om hur tidigare omlokaliseringar har fungerat. För att kunna bygga upp denna kunskap krävs bland annat fullständig redovisning av hur kostnaderna fördelat sig. Vidare bör omlokaliserade myndigheters erfarenheter tas till vara på ett systematiskt sätt.

1 Inledning

De centrala statliga myndigheter som har verksamhet som omfattar hela landet har av tradition funnits i Stockholm. Först på 1940-talet flyttades en myndighet från Stockholm ut i landet när den nybildade Fiskeristyrelsen flyttade till Göteborg. De verkliga förändringarna började på 1970-talet, när en rad myndigheter omlokalisades från Stockholm till olika delar av landet. Omflyttningarna var ett led i den första Lokaliseringsutredningens arbete, där syftet var att utveckla ett antal "växtkraftiga stadsregioner till attraktiva alternativ till storstäderna".¹

Efter 1970-talets omlokaliseringssvåg har myndigheter omlokalisats i omgångar som ett medel för regional utveckling. På senare år har det framför allt skett i samband med att Försvarsmakten lagt ned eller flyttat förband från en ort. Omlokaliseringar av statliga myndigheter förväntas bland annat bidra till att orterna kan behålla sitt skatteunderlag, och att de statliga arbetstillfällena som flyttas till orten bidrar till att bredda den lokala arbetsmarknaden.

1.1 Motiv till granskningen

Den senaste omlokaliseringen av statliga myndigheter tillkom i samband med 2004 års försvarsproposition *Vårt framtida försvar*.² Försvarspropositionen innebar att ett flertal regioner skulle drabbas av nedläggningar eller omlokalisering av militär verksamhet. I propositionen aviserades därför ett antal åtgärder för att kompensera de fyra regioner som mest berördes av försvarsomställningen: Östersund, Karlstad/Kristinehamn, Arvidsjaur och Gotland. Åtgärderna innefattade skilda satsningar och nya ekonomiska resurser till regionerna. Propositionen aviserade även en betydande ny- och omlokalisering av statliga myndigheter till dessa regioner.³ De statliga arbetstillfällena som försvann i regionerna skulle ersättas med nya genom att myndigheter och således arbetstillfällena flyttades från Stockholm.

¹ Statskontoret 1989:8A Omlokalisering av statlig verksamhet – utvärdering av utflyttningen på 70-talet, s. 23.

² Prop. 2004/05:5.

³ Prop. 2004/05:5, s. 247.

Trots att myndigheter har omlokaliseras i omgångar under flera decennier har omflyttningarna inte fått en allsidig utvärdering.⁴ Därför är det ingen som med säkerhet vet om de regioner som fått nya arbetstillfällen till följd av exempelvis förbandsnedläggningar verkligen har kompenserats.

1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Bland de myndigheter som skulle omlokaliseras till följd av försvarsbeslutet 2004 fanns Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut⁵, som i sin helhet skulle flyttas till Karlstad respektive Östersund.⁶

Riksrevisionens huvudsyfte är att granska om regionerna Karlstad och Östersund har kompenserats för de nedlagda förbanden genom omlokaliseringen. Ett ytterligare syfte är att undersöka hur omlokaliseringen har påverkat Konsumentverkets och Folkhälsoinstitutets verksamheter och vilka kostnader omlokaliseringen medfört för myndigheterna. Därför ska granskningen besvara följande frågor:

- Har de berörda regionerna kompenserats för förbandsnedläggningen genom omlokaliseringen?
- Har myndigheterna en verksamhetsvolym och kvalitetsnivå som motsvarar nivån före omlokaliseringen?
- Har kostnaderna för omlokalisering av myndigheterna motsvarat de förväntade?

1.3 Bedömningsgrunder

När det gäller den första frågan har vi haft som utgångspunkt statsmakternas uttalande om att de berörda regionerna skulle kompenseras för bortfallet av arbetstillfällen, skattekraft och dynamik genom att myndigheter omlokaliseras. Vi har alltså i granskningen undersökt om det blivit så. I bakgrunden finns också arbetsmarknadsutskottets uttalande⁷ om att omlokaliseringar, tillsammans med decentraliseringar, är ett viktigt medel för att åstadkomma en balanserad regional utveckling.

⁴ Statskontorets rapport från 1989 är den senaste mer heltäckande utvärdering av omlokaliseringar som vi tagit del av.

⁵ Vidare benämnt Folkhälsoinstitutet i rapporten.

⁶ Regeringsbeslut om Konsumentverket dnr Jo/2005/1555, 2005-06-16. Regeringsbeslut om Folkhälsoinstitutet dnr S2005/2429/FH, S2005/4321/FH, S2005/4863/FH.

⁷ Bet. 1989/90:AU13.

När det gäller den andra frågan har vi haft två utgångspunkter. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten och myndighetsförordningen (2007:515) sägs att verksamheter ska bedrivas så effektivt som möjligt. I näringsutskottets betänkande⁸ från våren 2006 framhålls att ett av flera vägledande kriterier för omlokalisering är att myndigheter efter omlokaliseringar ska kunna bedriva sina uppgifter effektivt.

Vidare har regeringen i flera budgetpropositioner från 2006 och framåt uttryckt ambitionen att verksamheten vid myndigheterna långsiktigt ska fungera med bibehållen kvalitet. Dessa bestämmelser och uttryckta ambitioner har vi valt att operationalisera på så sätt att vi i granskningen undersökt om myndigheterna har en verksamhetsvolym och kvalitetsnivå som motsvarar nivån före omlokaliseringen.

Beträffande den tredje frågan gäller att regeringen i budgetpropositionen för 2006 och följande år ansett att den totala kostnaden för myndigheterna, till exempel lokal-, löne- och flyttkostnader, kan bedömas först efter att omlokaliseringarna har genomförts. För att besvara revisionsfrågan har vi i stället haft som utgångspunkt den beräkning som gjordes av Lokaliseringsutredningen⁹. Där beräknas den förväntade kostnaden för varje flyttat arbetstillfälle till 400 000 till 700 000 kronor, beroende på hur många anställda som flyttade med de omlokaliserade myndigheterna.

1.4 Metod

Granskningen har genomförts i två delar. I den ena granskar vi omlokaliseringen ur regionernas perspektiv, i den andra ur myndigheternas.

Karlstad och Östersund

I den del av granskningen¹⁰ som ska besvara frågan om regionerna blivit kompenserade för förbandsnedläggningen granskar vi effekterna av omlokaliseringen till de två regioner dit Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet flyttade – Karlstad och Östersund. Här tar vi hänsyn till effekterna av samtliga omlokaliserade myndigheter, det vill säga inte bara Folkhälsoinstitutet och Konsumentverket. Sammanlagt granskar vi därmed effekterna av cirka hälften av de totalt 2 700 arbetstillfällen som enligt planen skulle flyttas ut från Stockholm i samband med försvarsbeslutet 2004.

⁸ Bet. 2005/06:NU12.

⁹ Lokaliseringsutredningen tillsattes i samband med försvarsbeslutet 2004 och skulle föreslå lämpliga myndigheter för omlokalisering. Regeringsbeslut N2004/7123RUT, 2004-09-23.

¹⁰ Denna del av granskningen har utförts av konsultfirman Intersecta.

För att beskriva kompensationen till regionerna har vi valt följande faktorer: arbetstillfällena i kommunerna, inverkan på skatteunderlaget, konsumtionen och myndigheternas samarbete med universitet och forskning. Därefter bedömer vi om effekterna av omlokaliseringen av myndigheter kommit att väga upp de negativa effekter som nedläggningen av de militära förbanden inneburit. För att kunna göra det beskriver vi också vilken betydelse försvarets verksamheter haft för de berörda regionerna.

Tre huvudsakliga källor har här använts: individdata från SCB, intervjuer med företrädare för omlokaliserade myndigheter och försvaret och företrädare för respektive region och kommuner (sammanlagt har ett fyrtiotal personer intervjuats eller bidragit med underlagsmaterial) samt olika former av sekundärdata (årsredovisningar från myndigheter, tidigare utredningar, budgetunderlag etcetera). För det statistiska underlaget till denna granskning har vi valt att utgå ifrån 2003, det vill säga året före nedläggningsbeslutet, då de militära förbanden var i full drift. Statistiken har vi beställt från Statistiska centralbyrån (SCB). Startåret 2003 jämförs sedan med situationen 2007 (det senaste året för vilket SCB-data finns tillgängliga).

Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut

I den del av granskningen som rör effekterna för myndigheterna har vi valt att granska omlokaliseringen av de två större myndigheter som flyttade i sin helhet, Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet. Valet av myndigheter har gjorts så att vi ska kunna vara rimligt säkra på att fånga påverkan på myndigheternas huvudverksamheter och inte på partiella verksamheter, ofta stödverksamheter, som i övriga fall flyttats från myndigheter som också fortsättningsvis har kvar sin huvudverksamhet i Stockholm.

För myndigheterna har vi undersökt om verksamheten har motsvarande volym och kvalitet 2008 – 2009 som de hade före omlokaliseringen, år 2004. Vi har också beräknat kostnaderna för det produktionsbortfall¹¹ som uppstått under tiden från 2005 till 2008.

De två myndigheterna har granskats med hjälp av verksamhetsstatistik, årsredovisningar, interna styrdokument och intervjuer. Vi har intervjuat företrädare för myndigheternas ledningar och annan personal som deltagit i omlokaliseringsprocessen och personal som anställts senare. Sammanlagt har ett tjugotal personer intervjuats i de två myndigheterna.

Vår bedömning av effekterna på myndigheternas verksamheter har försvårats av begränsad tidsredovisning och budgetering av tid. Men vi har haft en god medverkan från myndigheternas sida för att bedöma hur verksamhetsvolymen förändrats åren före, under och efter omlokaliseringen.

¹¹ Beräkningarna av produktionsbortfall har gjorts för Folkhälsoinstitutet.

1.5 Avgränsningar

Vi har inom ramen för den här granskningen inte undersökt Regeringskansliets interna process vid valet av myndigheter, direktiv till den utredning som skulle föreslå vilka myndigheter som skulle flytta, genomförande av utredningen och stöd och riktlinjer till de myndigheter som flyttade samt hur uppföljningen sett ut. Vidare har vi inte undersökt vad det innebär för myndigheternas avnämare att myndigheterna under flera år inte utfört sina uppgifter fullt ut.

När det gäller granskningen av kompensationen till regionerna har ambitionen varit att se till effekter som kan ses som direkt kopplade till nedläggning av försvarsverksamheter respektive utflyttning av myndigheter. Detta innebär i praktiken att vi medvetet bortser från en del faktorer, kopplade till omställningsarbetet, som påverkat regionerna. Framför allt bör det påpekas att de mest berörda kommunerna, utöver statliga verksamheter till regionerna, även fick utvecklingsmedel för tillväxtfrämjande insatser och för kostnader i samband med omlokaliseringar av statliga arbetstillfällen.

Till följd av andra åtgärder har regionerna fått fler arbetstillfällen utöver dem som kom som en följd av omlokaliseringsbeslutet.¹² I denna granskning räknar vi dock inte in de arbetstillfällen som tillkommit efter att den planerade omlokaliseringen fullgjorts. Vi har inte tagit reda på den totala samhällsekonomiska kostnaden, till exempel kostnaden för arbetslöshet och mänskligt lidande. Det kontrafaktiska fallet, det vill säga hur utvecklingen skulle ha varit om nedläggningen eller kompensationen till regionerna inte hade skett har vi inte heller undersökt.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för försvarets betydelse för regionerna Karlstad och Östersund, vilka effekter omlokaliseringen av myndigheter hade samt svarar på frågan om regionerna kompenserades.

I kapitel 3 och 4 beskriver vi Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet före och efter omlokaliseringen samt omlokaliseringsprocessen och dess påverkan på verksamheterna och kostnaderna.

I kapitel 5 presenterar vi våra slutsatser och besvarar revisionsfrågorna.

¹² Ett exempel är Tillväxtverket (tidigare Nutek) där cirka 35 årsarbetstillfällen omlokaliseras till Östersund under år 2006. Därefter har andra processer och regeringsbeslut inneburit att myndigheten i dag har 70 anställda i Östersund.

2 Kompenserades Karlstads- och Östersundsregionerna?

Både Karlstads- och Östersundsregionen har kompenserats för de negativa effekterna av förbandsnedläggningarna – möjligen med undantag för Kristinehamn på kort sikt. Det blir resultatet av den strukturomvandling som 2004 års försvarsbeslut innebar, om man räknar in de övriga insatser som gjordes för att underlätta omställningen.

I detta kapitel redogör vi för försvarets betydelse för regionerna Karlstad och Östersund och vilka effekter omlokaliseringen av myndigheter hade samt svarar på frågan om regionerna kompenserades.

Bakgrunden till omlokaliseringen

I december 2004 beslutade riksdagen att godkänna det förslag till omställning av Försvarsmaktens verksamhet som innebar att cirka 2 500 arbetstillfällen inom Försvarsmakten skulle tas bort.

För Karlstadsregionens del innebar beslutet följande:

- Artilleriregementet (A9) i Kristinehamn omlokaliseras till Boden.
- Försvarsmaktens logistik (FMLOG) i Kristinehamn avvecklades.
- Militärdistriktsgruppen (Värmlandsgruppen) i Kristinehamn avvecklades.
- Stabsenheten vid Försvarsmaktens logistik (FMLOG) i Karlstad omlokaliseras till Stockholm.
- Försvarets sjukvårdscentrum (FSC) i Hammarö omlokaliseras till Göteborg.

För Östersundsregionens del innebar beslutet att

- Jämtlands fältjägarregemente (I5) och Jämtlands flygflottilj (F4) avvecklades
- Militärhögskolan (MHS Ö) avvecklades
- Försvarsmaktens logistik (FMLOG) i Östersund avvecklades
- Motorskolan omlokaliseras till Skövde
- Arméns Tekniska Skola (ATS) avvecklades.

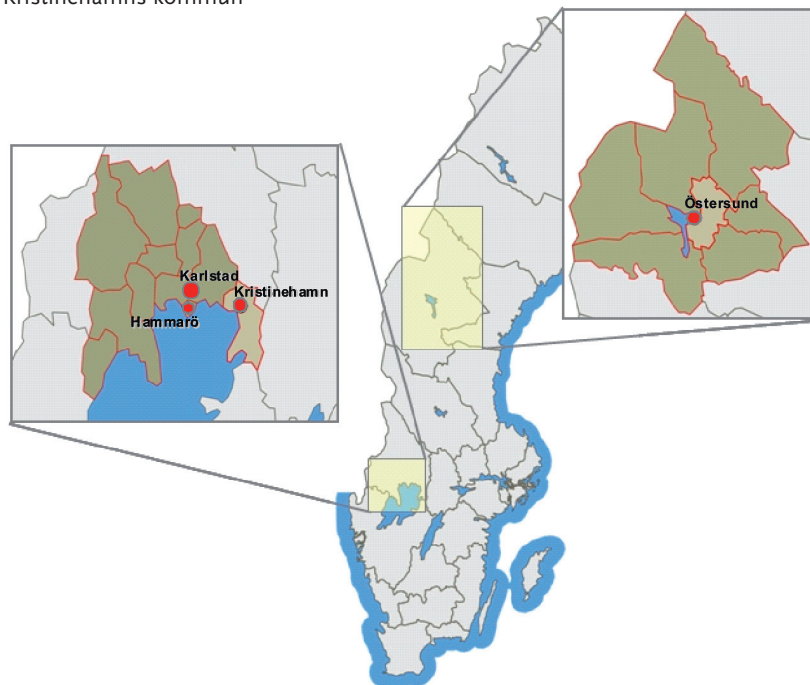
Regeringen föreslog¹³ med anledning av försvarsbeslutet att betydande omlokaliseringar av annan statlig verksamhet till de regioner som mest berördes av omlokalisering och avveckling av verksamhet inom försvaret skulle genomföras. Regeringen tillsatte i september 2004 en statlig utredning, Lokaliseringsutredningen¹⁴, med uppdrag att ge förslag på lämpliga lokaliseringar av statlig verksamhet till regionerna.

Lokaliseringsutredningen överlämnade sin slutrapport i mars 2005. Förslagen innebar bland annat att totalt cirka 641 årsarbetstillfällen omlokaliseras till Karlstadsregionen och omkring 1 166 årsarbetstillfällen till Östersundsregionen. Regeringen reviderade sedan förslagen i utredningen till vissa delar. I budgetpropositionen för 2006 föreslogs att cirka 539 årsarbetstillfällen vid totalt sju myndigheter skulle omlokaliseras till Karlstad. Motsvarande för Östersund var 1 194 arbetstillfällen vid elva myndigheter och ett antal tjänster vid Almi Företagspartner AB. Två större myndigheter berördes av de beslut om omlokalisering av statliga myndigheter som sedermera fattades, Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut. Dessa myndigheter skulle i sin helhet flyttas till Karlstad respektive Östersund.

¹³ Prop. 2004/05:5.

¹⁴ Regeringsbeslut N2004/7123/RUT, 2004-09-23, Uppdrag att föreslå lokaliseringar av statliga arbetstillfällen till de regioner som berörs mest av Försvarsmaktens omställning.

Figur 1. Karlstads och Östersunds FA-regioner¹⁵ samt Östersunds respektive Kristinehamns kommun



2.1 Vilka effekter har vi studerat?

För att få en bild av läget i regionerna före förbandsnedläggningen och läget efter nedläggningen har vi studerat ett antal kvantitativa och kvalitativa variabler. Vi undersöker primärt fyra typer av effekter: effekter på den lokala arbetsmarknaden, effekter på det lokala näringslivet, effekter på den kommunala ekonomin genom förändringar av skatteunderlaget och övriga strukturella effekter. I bilaga 1 finns en redogörelse för de metoder som använts.

Effekter på sysselsättning

Här granskar vi de direkta effekterna på sysselsättningen i kommunerna och regionen till följd av förbandsnedläggningen och omlokaliseringen, det vill säga hur många arbetstillfällen som försvann när förbanden lades ned och hur många arbetstillfällen som kom till när myndigheterna omlokaliserades.

¹⁵ FA-regioner är Tillväxtverkets indelning av landet i funktionella arbetsmarknadsregioner, vilka primärt bygger på pendlingsmönster. I Karlstads FA utgör Karlstads kommun regionalt centrum, och övriga kommuner som ingår är Hammarö, Kristinehamns, Munkfors, Forshaga, Grums, Sunne, Arvika, Ämås och Säffle. I Östersunds FA utgör Östersunds kommun centrum, vidare ingår Ragunda, Bräcke, Krokoms, Strömsunds, Åre och Bergs kommuner i FA-regionen.

Effekter på den kommunala ekonomin genom förändringar av skatteunderlaget

Vi granskar hur skattekraften i regionerna har förändrats till följd av nedläggning av försvarsverksamhet och omlokalisering av myndigheter för de två undersökta åren. Det kommunala skatteunderlaget är beroende av hur många av de sysselsatta som är mantalsskrivna i en kommun (det vill säga är nattbefolkning i kommunen).¹⁶ Skatteunderlaget påverkas således också av hur många av de tidigare försvarsanställda som även efter förbandsnedläggningen bor kvar i regionen (det vill säga fortfarande tillhör nattbefolkningen).

Effekter på det lokala näringslivet

Här görs ett försök att uppskatta vad försvarets och myndigheternas närvaro betyder för det lokala näringslivet. Vi behandlar dels verksamheternas lokala konsumtion av varor och tjänster, dels de sysselsattas (och deras familjers) konsumtion av varor, tjänster och offentlig service. Det sistnämnda mäts genom förändringar av konsumtionsenheter.¹⁷

¹⁶ I dagbefolkningen i en kommun ingår de individer som är sysselsatta vid ett arbetsställe i kommunen, oavsett var de är mantalsskrivna. I nattbefolkningen ingår de individer som är mantalsskrivna i kommunen, oavsett var de är sysselsatta (dvs. de kan också arbeta utanför den kommun de är mantalsskrivna i). Detta är det mått SCB använder i sin statistik.

¹⁷ En konsumtionsenhetsskala är ett index som möjliggör jämförelser mellan hushåll/familjer som har olika struktur (antal medlemmar i hushållet, medlemmarnas ålder och exempelvis familjens bostadsort). Genom att beräkna inkomster och konsumtionsutgifter per konsumtionsenhet kan jämförelser göras mellan hushåll av olika storlek och struktur. Det finns flera olika sätt för beräkning av konsumtionsenheter. I inkomstfördelningsstatistiken har man sedan 2002 i enlighet med Eurostats rekommendation använt OECD:s s.k. justerade konsumtionsenhetsskala, enligt vilken den första fullvuxna hushållsmedlemmen får konsumtionsvikten 1, övriga personer över 13 år får vikten 0,5 och barn får vikten 0,3. Antalet konsumtionsenheter är beräknat för familjen i enlighet med Socialstyrelsens normer. År 2004 reviderades den svenska konsumtionsenhetsskalan. Två barnvikter har exempelvis införts i stället för de tidigare tre. Källa: www.scb.se. Se också SOU 2002:73, Förbättrad statistik om hushållens inkomster.

Tabell 1. Variabler som studeras

Effekter på:	Uppskattas genom att undersöka:
Lokal arbetsmarknad och sysselsättning	Skillnaden mellan det totala antalet försvarsanställda vid mättidpunkten 2003 och antalet omlokaliserade arbetstillfällen vid statliga myndigheter då denna genomförts fullt ut vid respektive myndighet. ¹⁸
Kommunal ekonomi	Skillnaden i total lönesumma för försvarsanställda (nattbefolkning) i respektive region 2003 och före detta försvarsanställda som bor kvar i regionen 2007 (senast tillgängliga mätåret) samt för anställda vid omlokaliserade myndighetsverksamheter.
Lokalt näringsliv	Skillnaden mellan de militära förbandens lokala inköp av varor och tjänster ett verksamhetsår (skattning) och de omlokaliserade myndigheternas inköp av varor och tjänster ett verksamhetsår (skattning).
Lokalt näringsliv	Skillnaden i totala antalet konsumtionsenheter för försvarsanställda 2003 och totala antalet konsumtionsenheter för före detta försvarsanställda som bor kvar i regionen 2007 (senast tillgängliga mätåret) samt för anställda vid omlokaliserade myndighetsverksamheter.

Övriga strukturella effekter till följd av omlokaliseringen

Vi diskuterar också eventuella indirekta och strukturella effekter. Inom denna kategori ryms effekter i ett vidare regionalt perspektiv. Det kan exempelvis handla om mobilisering av strukturellt kapital som tillkommit genom omlokaliseringsprocessen eller om förändringar inom det regionala innovationssystemet som en följd av omlokaliseringen, exempelvis nya typer av samarbeten med respektive universitet. I vissa fall är det inte helt okomplicerat att tydligt avgränsa dessa effekter från andra förändringar som respektive region genomgått.

2.2 Vad betydde försvaret för Östersunds respektive Karlstads FA-region?

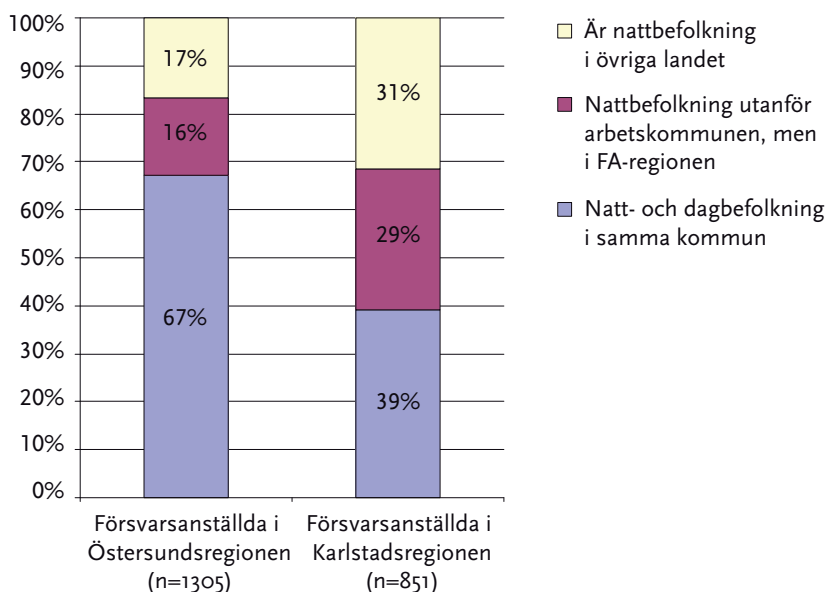
År 2003 var cirka 1 305 personer sysselsatta vid Östersunds garnison.¹⁹ Av dessa var dryga två tredjedelar – cirka 875 personer – även bosatta i Östersunds kommun. Av resterande 430 anställda återfanns hälften i den funktionella arbetsmarknadsregionens övriga kommuner (med tyngdpunkt i Krokoms kommun) och hälften var bosatta utanför FA-regionen. I Karlstads

¹⁸ Den exakta tidpunkten varierar mellan myndigheterna. Vissa hade genomförts fullt ut redan 2006, några fullföljdes under 2007 och ytterligare några under 2008.

¹⁹ Sysselsättningen mäts, om inte annat anges, som novembersysselsatta enligt SCB:s definition. Detta är inte detsamma som årsarbetskrafter utan det faktiska antalet individer som var sysselsatta inom de undersökta verksamheterna vid mättillfället i november månad. Se www.scb.se för en utförligare diskussion kring detta. Normalt ska detta inte påverka antalet sysselsatta i nämnvärd utsträckning jämfört med årsarbetskrafter inom statlig verksamhet.

FA-region var cirka 850 personer sysselsatta i försvaret 2003. Av dessa återfanns merparten, 750 personer, vid A9 i Kristinehamns kommun.²⁰ Av de sysselsatta i Kristinehamn var 40 procent bosatta i Kristinehamns kommun, 30 procent bodde i den övriga FA-regionen (framför allt i Karlstad kommun). Resterande 30 procent var bosatta utanför Karlstads FA-region (se figur 2).²¹

Figur 2. Försvarsanställda i Kristinehamns respektive Östersunds kommun 2003 fördelade efter bostadsort, i kommun, i övriga FA och utanför FA



Källa: SCB.

I ett kommunal- och regionalekonomiskt perspektiv är frågan om huruvida de sysselsatta även bor i kommunen (det vill säga är nattbefolkning) av vikt, detta eftersom de boende är en del av skatteunderlaget. Hur betydelsefulla försvarets verksamheter har varit för Kristinehamns och Östersunds kommuner samt för FA-regionerna framgår av tabell 2 nedan, där de sysselsattas andel på arbetsmarknaden och bidraget till den regionala lönesumman redovisas. Skillnaden mellan dag- och nattbefolkning är störst i Kristinehamns kommun, där endast 2,2 procent av skattebetalarna 2003 var försvarsanställda, medan Försvarsmaktens andel av arbetsmarknaden utgjorde 7,6 procent.

²⁰ Antalet novembersysselsatta i Karlstadsregionen är enligt SCB klart större än antalet årsarbetskrafter i försvarets egna uppgifter. Det är svårt att hitta någon självklar förklaring till detta. Det har inte varit möjligt att ta fram data från SCB för försvarsanställda vid berörda verksamheter i Hammarö och Karlstad.

²¹ Det är troligt att en viss andel av dessa utgörs av pendlare från exempelvis Karlskoga eller Storfors kommun, som båda ligger utanför Karlstads FA-region.

Tabell 2. Försvarets andel av den lokala arbetsmarknaden och andel av lönesumman (kommun och FA) 2003

	Kristinehamns kommun	FA- Karlstad	Östersunds kommun	FA- Östersund
Försvarsanställdas andel av total dagbefolkning	7,6 %	0,8 %	4,2 %	2,5 %
Försvarsanställdas andel av total nattbefolkning	2,2 %	0,6 %	3,1 %	2,2 %
Försvarsanställdas andel av samlad lönesumma (dagbefolkning)	9,5 %	1,0 %	5,6 %	3,8 %
Försvarsanställdas andel av samlad lönesumma (nattbefolkning)	2,9 %	0,8 %	4,4 %	2,9 %

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

Vid en jämförelse med samtliga sysselsatta i respektive region uppvisar de försvarsanställda i såväl Östersunds- som Karlstadsregionen både en högre utbildningsnivå och en högre genomsnittlig inkomst. Jämfört med genomsnittet för sysselsatta i respektive kommun och FA-region bidrog därmed de försvarsanställda i högre grad till skattekraften. Inom gruppen försvarsanställda var vidare andelen män högre än på den övriga arbetsmarknaden i kommunerna respektive i FA-regionerna.

Tabell 3. Försvarsanställda i Östersund 2003, medellön, utbildningsnivå och ålder jämfört med övriga arbetsmarknaden (dagbefolkning)

	Försvarsanställda i Östersund	Samtliga sysselsatta i Östersunds kommun	Samtliga sysselsatta i FA-regionen Östersund
Löneinkomst (medelvärde, tkr)	286	211	196
Andel postgymnasialt utbildade (%)	42	20	16
Andel äldre än 55 (%)	12	18	21
Andel kvinnor (%)	19	48	48

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

Tabell 4. Försvarsanställda i Kristinehamn 2003, medellön, utbildningsnivå och ålder jämfört med övriga arbetsmarknaden (dagbefolkning)²²

	Försvars- anställda i Kristinehamn	Samtliga sysselsatta i Kristinehamns kommun	Samtliga sysselsatta i FA-Karlstad
Löneinkomst (medelvärde, tkr)	284	217	216
Andel postgymnasialt utbildade (%)	44	14	15
Andel äldre än 55 (%)	25	20	18
Andel kvinnor (%)	28	48	48

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

2.2.1 Försvarsmaktens lokala inköp av varor och tjänster

Utifrån ett regionalt perspektiv hade Försvarsmakten en stor betydelse i sin roll som arbetsgivare i och med att verksamheten skapade direkta arbetstillfällen. Försvarsmakten var därtill viktig i sin roll som kund för regionens företag genom sina lokala inköp av varor och tjänster.²³ Värdemässigt upphandlades en absolut majoritet av försvarets externa inköp av varor och tjänster genom centrala avtal. Exempel på varor som kunde köpas lokalt är dock enligt uppgift vissa livsmedel, mindre inköp av förbrukningsmaterial etcetera. Exempel på tjänster som kunde köpas lokalt är transporttjänster, el, bygg- och vvs-tjänster samt tjänster inom IT. De företag som påverkades av nedläggningen av förbanden genom minskade beställningar från Försvarsmakten var i första hand lokala tjänsteleverantörer inom dessa branscher. Den skattning som gjorts här medför att försvarets lokala inköp i Östersundsregionen hamnar på cirka 90 miljoner kronor på årsbasis, medan motsvarande nivå för Karlstadsregionen är cirka 40 miljoner kronor (2008 års prisnivå).

²² Tabellerna avser enbart de sysselsatta vid Ag i Kristinehamn eftersom det inte har varit möjligt att ta fram detaljerad statistik över de sysselsatta vid Försvarets sjukvårdscentrum i Hammarö eller stabsenheten för FMLOG i Karlstad.

²³ Här bör det påpekas att det varit problematiskt att till fullo bringa klarhet i vad och för vilka summor de militära förbanden köpte varor och tjänster från lokala leverantörer. För det första är många av dem som tidigare var verksamma inom Försvarsmakten vid de nedlagda förbanden, och som skulle kunna bidra med kunskap om detta för de specifika förbanden, inte längre kvar i organisationen. För det andra har det under granskningen framkommit att grundmaterial i form av upphandlingsavtal, fakturor etc. av olika anledningar inte funnits tillgängliga. Utöver detta är det svårt att i det befintliga materialet identifiera vad som utgörs av inköp från lokala leverantörer eller inte. Sammantaget innebär detta att de beräkningar som redovisas här utgör estimat av faktiska förhållanden. Grunden för beräkningarna är bokslutsdata för förbanden för år 2005, från vilka skattningarna av inköp av varor och tjänster till den ordinarie verksamheten gjorts. Dessa har även baserats på uppgifter från intervjuer med Försvarsmakten och tidigare genomförda studier på området. Att beräkningarna bygger på bokslutsdata från år 2005 innebär att det kan ske en viss underskattning av förbandens regionala betydelse, eftersom verksamheten började avvecklas 2005.

Tabell 5. Skattning av Försvarsmaktens inköp av varor och tjänster från lokala leverantörer (mnkr), se not 21

Utgiftspost	Karlstads FA-region			Östersund				
	FSC	A9	Totalt	F4	I5	MHS Ö	ATS	Totalt
Personal (exkl. lön)	1	1	2	4	1	0	1	6
Resor/transporter	2	15	17	12	6	1	7	26
Reparation/underhåll	2	1	3	9	1	0	0	10
Förbrukningsvaror	0	2	2	1	1	1	0	3
Övriga tjänster	5	14	19	31	6	1	8	46
Totalt	10	33	43	56	15	3	17	90

Källa: Intersectas bearbetning av underlagsmaterial från Försvarsmakten.

Även de värnpliktiga vid förbanden var kunder till servicenärigen i regionen. Enligt våra beräkningar handlade det uppskattningsvis om cirka 5 miljoner kronor per år och region i lokal konsumtion. Detta vilar på antagandet att cirka en fjärdedel av värnpliktigersättningen förbrukades i regionen.²⁴

I Östersundsregionen menar lokala och regionala företrädare att försvarets verksamhet främst hade betydelse för företag inom el-, bygg- och vvs-branscherna. En indirekt effekt hade försvaret även för flygnärigen och för hotell- och restaurangnärigen. Detta berodde på att många officerare och tillresande lärare utgjorde ett stort kundunderlag i regionen. Ur ett vidare perspektiv hade försvaret även en stor betydelse för det fordonstekniska klustret (koncentration av likartade eller kompletterande verksamheter) i regionen, främst på grund av den välutbildade personalen på Arméns tekniska skola.

I Kristinehamns kommun framhålls att Försvarsmakten var en stor kund för framför allt lokala tjänsteleverantörer inom el-, bygg-, vvs-, larm- och säkerhetsbranscherna. Vad som ses som än viktigare är emellertid att försvaret var en kvalificerad kund och beställare i regionen, vilket bidrog till att utveckla lokala tjänsteleverantörers verksamhet och kompetens. Försvarets sjukvårdscentrum i Hammarö kommun förefaller däremot inte ha haft någon påtaglig betydelse för det lokala näringslivet. Utbytet med lokala varu- och tjänsteleverantörer var mycket begränsat. Försvarsmakten var dock en viktig hyresgäst, eftersom man hyrde direkt av kommunen.

²⁴ Uppgifterna om ersättning till värnpliktiga är hämtade från bokslutsdata för år 2005 som erhållits från Försvarsmakten. Antagandet om att en fjärdedel av ersättningen förbrukas i regionen bygger på Holm, Einar & Holme, Kirsten (1999) Kiruna Garnisons lokala betydelse.

2.2.2 *Försvarens samverkan med andra regionala aktörer*

I Östersund uppger man från försvarets sida att samarbetet med både kommunen och länsstyrelsen fungerade väl. Framför allt försvarets skolor (Militärhögskolan och Arméns tekniska skola) hade ett utvecklat samarbete med Mitthögskolan (nuvarande Mittuniversitetet), bland annat om att gemensamt utnyttja lektionssalar, lärarresurser, viss utrustning och liknande. Här var det en klar fördel med närheten, eftersom Mitthögskolan övertagit tidigare militära lokaler i centrala Östersund och därmed låg granne med Militärhögskolan och Arméns tekniska skola.

I Karlstadsregionen verkar däremot försvarets samverkan med andra aktörer ha varit marginell.

2.3 **Vad innebar omlokaliseringen för de berörda regionerna?**

Ett av våra syften i denna granskning är att se hur många av de statliga arbetstillfällena som skulle omlokaliseras som faktiskt flyttades till regionerna. Vi kan konstatera att några avsedda lokaliseringar uteblivit, exempelvis dessa:

- I Kristinehamn skulle Statens institutionsstyrelse enligt budgetpropositionen från 2006 ha byggt ett nytt ungdomshem. Denna lokalisering uteblev efter en lång överklagandeprocess, med motiveringen att behovet bedömdes ha upphört.
- I Östersund skulle Kriminalvårdsstyrelsen inrätta en kriminalvårdsanläggning i kommunen. Enligt budgetpropositionen från 2006 skulle detta innebära cirka 100 nya årsarbetstillfällen (200 enligt senare uppgifter från Kriminalvårdsstyrelsen), men under hösten 2009 beslutade Kriminalvårdsstyrelsen att inte fullfölja planerna på att bygga en ny anstalt i Östersund.
- Den planerade omlokaliseringen av delar av Arbetslivsinstitutet (ALI) till Östersund genomfördes, med totalt cirka 30 arbetstillfällen. Efter ett nytt regeringsbeslut 2006 avvecklades dock verksamheten successivt till och med juli 2007. ALI har med anledning av detta inte inkluderats i sammanställningen av omlokaliserade myndigheter.

2.3.1 Färre omlokaliserade tjänster än beräknat

Antalet faktiskt omlokaliserade arbetstillfällen till Östersund respektive Karlstads FA-region redovisas i tabell 6 nedan.²⁵

Det faktiska utfallet för Östersunds kommun blev cirka 1 033 årsarbetstillfällen, det vill säga omkring 50 årsarbetstillfällen mindre än utlovat. Denna differens beror på att AMS beordrade anställningsstopp för myndigheten under hösten 2006 och rekryteringen av medarbetare till Östersund stannade vid 150 i stället för vid det utlovade 200.

För Karlstads FA-region blev det faktiska utfallet cirka 350 årsarbetstillfällen, det vill säga cirka 50 årsarbetstillfällen mindre än utlovat. I detta fall beror differensen på att Konsumentverket har betydligt färre anställda i dag än före omlokaliseringen. Skälet till detta är att Konsumentverket nu har ett delvis förändrat uppdrag (några enheter²⁶ vid myndigheten har övergått till annan huvudman) och att Konsumentverket tvingats att göra vissa nedskärningar på grund av en ansträngd ekonomi.

²⁵ Uppgifterna som ligger till grund för sammanställningen har samlats in genom intervjuer med företrädare för myndigheterna och genom utdrag ur personalregister.

²⁶ Myndighetens testlab för energikrävande produkter (10 tjänster) överfördes till Energimyndigheten år 2006 och ägandet av tidningen Råd & Rön (7 - 8 tjänster) övergick år 2006 till Sveriges Konsumentråd (Sveriges Konsumenter).

Tabell 6. Den samlade omlokaliseringen till Karlstads FA-region och Östersund²⁷

Region	Myndighet	Antal utlovade årsarbetstillfällen (cirka) ²⁸	Antal faktiskt omlokaliserade årsarbetstillfällen (cirka)
Östersund	Arbetsmarknadsverket (AMS)	200	150 (2006)
	Statens folkhälsoinstitut	150	150 (2008)
	Försvarets materielverk	100	100 ²⁹ (2007)
	Försäkringskassan	360	360 (2007)
	ITPS (Tillväxtanalys)	10	10 (2006)
	Kronofogdemyndigheten/ Skatteverket	115	120 (2006)
	Naturvårdsverket	60	60 (2007)
	Nutek (Tillväxtverket)	38	35 (2006)
	Sika	31	32 (2006)
	Almi Företagspartner AB	16	16 (2005)
	Totalt	1 080	1 033
Karlstad/ Kristinehamn	Arbetsförmedlingen	90	82 (2007)
	Elsäkerhetsverket	24	26 (2006)
	Sadev	15	22 (2006)
	Konsumentverket	160	110 (2008)
	Räddningsverket ³⁰ (MSB)	110	110 (2008)
	Totalt	399	350

Källa: Prop. 2005/06:1 samt uppgifter från respektive myndighet.

En svårighet har varit att fastställa hur många årsarbetstillfällen vid myndigheterna som är ett resultat av omlokaliseringsbesluten och inte av andra faktorer som påverkar myndigheternas verksamhet. Omlokaliseringen av verksamheter vid de olika myndigheterna har vidare genomförts vid olika tidpunkter. Det har därför inte varit särskilt meningsfullt att kontrollera antalet anställda vid samtliga myndigheter vid en specifik tidpunkt, eftersom omlokaliseringsbeslutens effekter för myndigheterna varierat över tid. Tjänsterna som tillkommit i senare skeden har inte räknats in i vad som kallas det faktiska utfallet av omlokaliserade arbetstillfällen.

²⁷ ALI, Institutionsstyrelsen och Kriminalvården var omlokaliseringar som ännu inte verkstälts och har därför inte räknats med i tabellen. Tabellen bygger på uppgifter om faktiskt sysselsatta, inte var dessa sedan bosatt sig.

²⁸ Enligt prop. 2005/06:1, s.38.

²⁹ Varav 40 tjänster på myndigheten och ytterligare 60 som genereras i det lokala näringslivet genom upphandling.

³⁰ Summering av 20 omlokaliserade tjänster till Karlstad samt 90 tjänster till Kristinehamn. Verksamheten vid Räddningsverket i Kristinehamn omlokaliseras senare till Karlstad (sånär som på ett tiotal förrådstjänster) i samband med att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades 2009. Nettoutfallet för regionen kvarstår dock.

2.3.2 Högre lön och utbildning och fler kvinnor

De myndighetstjänster som omlokaliseras till Karlstads FA-region har en högre medellön och utbildningsnivå än tjänsterna i Östersund, samtidigt som de omlokaliserade myndighetstjänsterna i Östersund är tydligare kvinnodominerade än i Karlstads FA-region. Utifrån tabell 7 nedan kan det konstateras att båda regionerna fått ett tillskott av verksamheter som, jämfört med genomsnittet för den regionala arbetsmarknaden, sammanfattningsvis har

- en hög medellön
- en hög utbildningsnivå
- en hög andel kvinnor bland de anställda.

Tabell 7. Myndighetsanställda i Östersunds och Karlstads FA-region 2007 jämfört med övriga sysselsatta i regionerna (dagbefolkning)

		Myndighetsanställda i region	Samtliga sysselsatta i FA-region
Östersund (FA-region)	Medellön	311,5	224,3
	Medelålder	41	42
	Andel (%) högutbildade	49 %	18 %
	Andel (%) kvinnor	61 %	47 %
	Karlstads FA-region	Medellön	338,7
	Medelålder	41,7	41,9
	Andel (%) högutbildade	71 %	18 %
	Andel (%) kvinnor	56 %	48 %

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

2.3.3 Begränsade lokala inköp av varor och tjänster

Myndigheternas betydelse för det lokala näringslivet är tämligen begränsad sett till det totala värdet av varor och tjänster som köps av lokala leverantörer.³¹ Detta är ett förväntat resultat eftersom myndigheterna genom sin verksamhet i princip inte ger upphov till några underleverantörsnätverk. Beräkningarna för Östersund visar att den totala

³¹ För att försöka fastställa effekterna av omlokaliseringen av myndighetstjänster har vi beräknat myndigheternas inköp från lokala leverantörer enligt följande. Från ett antal myndigheter har vi inhämtat detaljerade beskrivningar av vilka inköp som görs från lokala leverantörer tillsammans med en skattning av värdet för dessa inköp. Det handlar främst om inköp av tjänster som av nödvändighet utförs lokalt, exempelvis tjänster som transporter, vissa IT-tjänster, säkerhet, drift och underhåll av lokaler samt inköp av förbrukningsmateriel etc. Det totala värdet av myndigheternas inköp från lokala leverantörer har sedan fördelats på antal anställda vid myndigheten. Dessa uppgifter har sedan använts som utgångspunkt för att schablonberäkna värdet av lokala inköp för övriga myndigheter baserat på hur många tjänster som omlokaliseras.

effekten av omlokaliseringsbeslutet är cirka 35 miljoner kronor på årsbasis (2008). I Karlstads FA-region är motsvarande värde uppskattningsvis knappt 18 miljoner kronor. Intervjuer med lokala företrädare bekräftar att myndigheterna genom sin verksamhet har relativt begränsad betydelse för det lokala näringslivet. Det finns få exempel på specialiserade stödjande tjänsteföretag som vuxit fram till följd av omlokaliseringen.

Myndigheter som till sin helhet är lokaliserade i en region genererar ett högre värde per anställd än myndigheter där endast delar av verksamheten är lokaliserade till en region.

Tabell 8. Myndigheternas lokala konsumtion av varor och tjänster

FA-region	Myndighet	Lokala inköp av varor och tjänster (mnkr)
Östersund	Arbetsförmedlingen	3,8
	Statens folkhälsoinstitut	14,0
	Försvarets materielverk	1,0
	Försäkringskassan	8,2
	ITPS (numera Tillväxtanalys)	0,3
	Kronofogdemyndigheten/ Skatteverket	3,0
	Naturvårdsverket	1,5
	Tillväxtverket	0,9
	Sika	1,5
	Almi Företagspartner AB	0,8
	Totalt	34,8
Karlstad	Arbetsförmedlingen	2,1
	Elsäkerhetsverket	1,3
	Sadev	2,3
	Konsumentverket	6,6
	Räddningsverket (MSB)	5,4
	Totalt	17,6

Källa: Intersectas bearbetning av uppgifter lämnade av respektive myndighet.

2.3.4 Myndigheternas samarbeten med lokala och regionala aktörer

Östersund

Flera myndigheter har uppgett att de har haft ett mycket bra samarbete med kommunen vid omlokaliseringen. Kommunen upprättade en särskild organisation (inflyttarservice) som hjälpte till med service till de nya myndigheterna och deras personal. Det handlade bland annat om bostäder, skolor och förskolor.

Östersunds kommun är mycket intresserad av att som försökskommun delta i utvecklingsprojekt när Folkhälsoinstitutet vill prova en ny metod eller modell. Detta ses också som positivt från myndighetens sida.

Omlokaliseringen av myndigheter till Östersund har gett upphov till ett antal konkreta samarbeten mellan myndigheterna. Folkhälsoinstitutet och Naturvårdsverket delar såväl lokaler som låssystem. Myndigheterna köper även tjänster av varandra: Folkhälsoinstitutet köper telefontjänster (växel) från Naturvårdsverket, som i sin tur köper arkivutrymme av Folkhälsoinstitutet. Folkhälsoinstitutet säljer även arkivutrymme till Sika och ett privat företag. Vad gäller personal har Tillväxtanalys och Folkhälsoinstitutet en gemensam tjänst för upphandling. Tillväxtanalys, Folkhälsoinstitutet och Sika har i perioder delat på jurist- och IT-tjänster. Sika upphandlar resebyråttjänster av Arbetsförmedlingen.

Konkreta samarbeten mellan myndigheter finns även exempelvis vid upphandling av utbildningar med syfte att få många deltagare på en utbildning i Östersund, så att myndigheterna slipper skicka sin personal till exempelvis Stockholm. Tillsammans med länsstyrelsen planerar vidare Folkhälsoinstitutet att upphandla ett chefsaspirantprogram för egna anställda, hos vilka man ser en potential för att bli chefer.

Det finns vidare ett utvecklat nätverk på ledningsnivå mellan myndigheterna. Bland annat bidrar det informella nätverket bland personalchefer till att man kontaktar varandra om man har platser lediga och vill fylla platser på internutbildningar. Tillväxtanalys driver vidare ett mer informellt nätverk för utredare där man exempelvis träffas över myndighetsgränserna för gemensamma seminarier kring metodfrågor. Tillväxtanalys har även samarbete med länsstyrelsen i vissa utredningsärenden.

En av avsikterna vid omlokaliseringen av myndigheter var att denna skulle kunna resultera i samarbeten med den regionala högskolan eller universitetet. Det finns flera exempel på detta i regionen. Folkhälsoinstitutet sitter rent fysiskt på campusområdet, och flera forskarutbildade på myndigheten har delar av sina tjänster adjungerade på Mittuniversitetet för att utveckla sin forskarkompetens och hålla kontakt med forskningen. Det finns dock få konkreta samarbetsprojekt med Mittuniversitetet, möjligen går det att se ett ökat intresse för folkhälsoområdet inom befintliga forskningsfält. Vidare gör några studenter praktik på myndigheten, och en eller ett par uppsatser per termin skrivs med myndigheten som fallstudie. Intresset kommer främst från personal- och socionomutbildningarna. Sika har däremot ett relativt omfattande samarbete med Mittuniversitetet (och även med Umeå universitet och KTH). Verksamheten är forskningsnära, och myndigheten sitter på campusområdet för att få tillgång till bibliotek och andra resurser.

Försvarets materielverk samarbetar med Institutionen för informatik vid Mittuniversitetet, inom vilket man driver ett gemensamt projekt kring teknisk informatik.

Karlstads FA-region

Konsumentverket har regelbundna kontakter med Karlstad kommun, Region Värmland och länsstyrelsen samt fungerar som en remissinstans inom det regionala utvecklingsarbetet och för kommunen. Vidare finns Konsumentverket med som part i gemensamma regionala allianser som uppvaktar exempelvis SJ och Banverket.

Omlokaliseringen av myndigheter till Karlstads FA-region har bidragit till en kritisk massa av civila statliga tjänster i regionen och har även lett till samverkan mellan myndigheterna. Konsumentverket, Kammarkollegiet, MSB, Elsäkerhetsverket, Pliktverket och Sadev har byggt upp ett nätverk inom funktioner som HR, ekonomi och administration samt på gd-nivå. Syftet är informations- och erfarenhetsutbyte mellan chefer när det gäller personalförsörjning. Vidare pågår diskussioner om möjligheter till samordningsvinster genom gemensamma funktioner för myndigheter i regionen (exempelvis ekonomi och administration) och upphandlingar, där också länsstyrelsen kan vara en part.

Enligt företrädare för myndigheterna finns på sikt även potential att utveckla gemensamma kompetensområden mellan myndigheter och med universitetet som part i regionen. Ett sådant område skulle kunna vara risk och säkerhet, ett gemensamt kompetensområde för Konsumentverket, MSB, Elsäkerhetsverket, Kammarkollegiet (försäkringsavdelningen i Karlstad arbetar bland annat med riskanalys) och universitetet.

En samverkan mellan omlokaliserade myndigheter och Karlstads universitet har påbörjats. Konsumentverket representerar bland annat den offentliga sektorn i styrelsen för Handelshögskolan vid Karlstad universitet och i styrelsen för Centrum för tjänsteforskning (CTF). Myndigheten har vidare en del gemensamma projekt med CTF, bland annat inom personal och administration, men här finns en potential att i framtiden utveckla detta samarbete. Vid Konsumentverket framhåller man att sådana samarbeten i stor utsträckning bygger på personliga relationer och därför tar tid att etablera. Myndigheten medverkar även i en gemensam uppdragsutbildning (Konsumentlyftet) vid Karlstad universitet, en påbyggnadsutbildning för konsumentvägledare.

Ett annat exempel på samarbete med Karlstads universitet är att Konsumentverket tagit emot praktikanter och låtit studenter skriva uppsatser med myndigheten som fallstudie, i synnerhet sker detta inom personalvetenskap. Andra omlokaliserade myndigheter som Elsäkerhetsverket och Sadev har inga etablerade samarbeten med Karlstads universitet. Sadev har dock startat en diskussion med universitetet om former för samverkan.

2.4 Vilka blev effekterna för regionerna och hur har de kompenserats?

2.4.1 Vilka effekter har omlokaliseringen³² fått för de berörda regionerna?

Vi har valt att begränsa analysen till omlokaliseringens effekter på den kommunala ekonomin och på det lokala näringslivet samt till övriga effekter av strukturell karaktär. Vi analyserar här effekterna för respektive område.

Effekter på arbetsmarknaden

Arbetsstillfällena har blivit färre i båda regionerna.³³ Det framgår av tabell 9 nedan. I Östersund minskade arbetsstillfällena med 272 och i Karlstadsregionen med 506 arbetsstillfällen. Materialet visar även på inomregionala skillnader som är viktiga att lyfta fram i fallet med Karlstadsregionen. Trots att Kristinehamn var den kommun som framför allt skulle kompenseras, fick den i praktiken minst compensation. Detta förstärks av att den del av Räddningsverkets verksamhet som omlokalisades till Kristinehamn senare omlokalisades till Karlstad i samband med att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades.³⁴ Karlstads kommun har å andra sidan fått ett stort tillskott av arbetsstillfällen. Detta har bidragit till en ytterligare koncentration av arbetsstillfällen till arbetsmarknadsregionens befolkningsmässigt tätaste del.

Tabell 9. Förändring av antal arbetsstillfällen i Östersund respektive Karlstads FA-region

Region	Nedläggning av militär verksamhet	Omlokalisering av myndigheter	Nettoförändring antal arbetsstillfällen
FA-region Östersund	- 1 305	1 033	- 272
FA-region Karlstad	- 856	350	- 506
därav Kristinehamn	- 751	198	- 553
därav Karlstad	- 35	152	117
därav Hammarö	- 70	0	- 70

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

Vad gäller Östersundsregionen skulle nettoförändringen av arbetsstillfällen sannolikt ha varit runt noll om Arbetslivsinstitutet inte lagts ned 2007 och om den av Kriminalvårdsstyrelsen planerade Verksmoanstalten hade byggts.

³² Med omlokalisering menar vi samtliga utflyttade myndigheter, det vill säga inte bara Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet.

³³ Här bör vi dra oss till minnes att sysselsättningen mäts som novembersysselsatta, vilket innebär att antalet helårstjänster de facto är något lägre (omkring 10 procent).

³⁴ Detta är dock inte en effekt av försvarsbeslutet från 2004 och därför finns Räddningsverkets verksamhet i denna sammanställning fortfarande i Kristinehamns kommun.

Beträffande Karlstadsregionen skulle nettoförändringen ha varit negativ även om det behandlingshem som Statens institutionsstyrelse planerade i Kristinehamn hade tillkommit.

Vi har vidare sett att de anställda som försvann inom försvaret hade en högre medelinkomst, högre utbildningsnivå och en större andel män än övriga arbetsmarknaden. Även de anställda i de aktuella myndigheterna har en högre medelinkomst och en högre utbildningsnivå. Däremot har de en betydligt högre andel sysselsatta kvinnor än försvaret. Därmed innebär omlokaliseringen att arbeten som innehades av framför allt högutbildade män försvann och ersattes av arbetstillfällen för framför allt högutbildade kvinnor.

Effekter på den kommunala ekonomin

I analysen ovan av effekterna på arbetsmarknaden jämförde vi antal nedlagda arbetstillfällen och antal omlokaliserade statliga arbetstillfällen. För att få en komplett bild av effekterna för de studerade regionerna är det nödvändigt att vidga perspektivet. Att arbetstillfällen vid Försvarsmakten försvann i de båda regionerna är inte liktydigt med att de som var sysselsatta vid verksamheterna flyttade från regionerna. Våra beräkningar visar tvärtom att många före detta försvarsanställda stannat kvar i regionen och att skattekraften har stärkts.

I Karlstads FA-region var cirka 590 personer av de totalt cirka 850 försvarsanställda individerna också nattbefolkning i FA-regionen. Resterande individer var således bosatta utanför FA-regionen. År 2007 är över 350 av de före detta försvarsanställda fortfarande nattbefolkning i FA-region Karlstad (och därmed bidrar de fortfarande till den samlade skattekraften). 240 individer flyttade från FA-regionen. De inomregionala effekterna kvarstår alltså, men nyanseras något. Av de nära 750 novembersysselsatta inom försvaret i Kristinehamn var 233 nattbefolkning i kommunen. År 2007 återfanns enligt SCB:s register 96 av dessa i nattbefolkningen.

Görs motsvarande sammanställning för Östersunds FA-region finner vi att 822 av 1 087 före detta försvarsanställda som var nattbefolkning 2003 även återfinns som nattbefolkning i regionen 2007 i SCB:s register. En majoritet av dessa bor i Östersunds kommun.

Tabell 10. Boendekommun för försvarsanställda 2003 och 2007 (nattbefolkning)³⁵

Boendekommun försvarsanställda 2003	År 2003	År 2007	Förändring 2003 – 2007
Kristinehamn kommun	233	96	- 137
Övrig FA-region Karlstad	356	256	- 100
Totalt FA-region Karlstad	589	352	- 237
Östersunds kommun	878	653	- 225
Övrig FA-region Östersund	209	169	- 40
Totalt FA-region Östersund	1087	822	- 265

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

Vi har konstaterat att en stor andel av de före detta försvarsanställda faktiskt bodde kvar i regionerna. En omfattande utflyttning från regionerna som följd av nedläggningen av försvaret uteblev. En stor andel av de före detta försvarsanställda hittade ny sysselsättning i regionen, genom annan anställning, eget företagande eller studier. Vissa erbjöds pension. Av intervjuer har framkommit att flera försvarsanställda tog en ny anställning inom Försvarsmakten på andra orter i landet, samtidigt som de valde att bo kvar i regionen och långpendla under något eller ett par år fram till pension. Resultatet är således att arbetstillfällen försvunnit inom Försvarsmakten i regionerna men att de försvarsanställda inte försvunnit med sin arbetsgivare. Till detta ska även adderas ett inflöde av statliga arbetstillfällen och därmed arbetskraft till regionerna.

Beräkningen i tabellen nedan inkluderar före detta försvarsanställda som stannat kvar i regionerna och den personal på de omlokaliserade myndigheterna som är bosatt i regionen.³⁶

³⁵ När det gäller de sysselsatta vid Försvarets sjukvårdscentrum i Hammarö respektive FM Logs verksamhet i Karlstad har detaljerad statistik inte kunnat tas fram. De som i dag har arbete i regionen antas även bo i regionen. Uppgifterna för denna grupp baseras på intervjuer.

³⁶ Uppgifter om de utflyttade myndighetstjänsterna (det vill säga samtliga myndigheter, inte enbart Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet) baseras på intervjuer och genomgång av respektive myndighets årsredovisning och avser perioden efter att omlokaliseringen genomförts fullt ut (vilket innebär i vissa fall 2006 -- 2007 och andra fall en bit in på 2008). Vi har explicit frågat hur stor andel av de myndighetsanställda som långpendlar respektive är boende i regionen och det är denna siffra som ligger till grund för beräkningarna.

Tabell 11. Nettoförändring av regionens samlade lönesumma 2003–2007, (nattbefolkning, mnkr, i 2007 års priser)

		År 2003	År 2007	Nettoförändring lönesumma
FA-region Karlstad	Försvarsanställda	174,7	85,9	- 88,8
	Myndighetsanställda	-	110	110
	Totalt	174,7	195,9	21,2
FA-region Östersund	Försvarsanställda	323,4	208,3	- 115,1
	Myndighetsanställda	-	287,6	287,6
	Totalt	323,4	496,2	172,5

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

Med detta perspektiv får båda regionerna ett positivt utfall – skattekraften i regionerna har stärkts. I Karlstad och Kristinehamn har skattekraften stärkts med omkring 21 miljoner kronor och i Östersund med omkring 172 miljoner kronor.

Effekter på lokalt näringsliv

Genom att den samlade köp- och skattekraften i regionen har förstärkts har förutsättningarna för olika former av offentlig och kommersiell service förbättrats. Ett sätt att visa detta är att beräkna förändringen av konsumtionsenheterna i regionen.³⁷

Genom att så många före detta försvarsanställda stannat kvar i regionen visar beräkningen av nettoförändring i konsumtionsenheter på ett positivt utfall för båda regionerna, främst i Östersund. De positiva effekterna förstärks vidare av att de försvarsanställda som lämnade regionen i högre utsträckning var yngre och ensamhushåll. Därmed blev förlusten i konsumtionsenheter mindre än om hela familjer lämnat regionen. Tabellen nedan visar nettoförändringen i konsumtionsenheter som en följd av förändringen i nattbefolkning.

³⁷ Konsumtionsenhet är ett mått på hushållsstorlek och struktur, vilket är den primära basen för lokal konsumtion av offentlig och kommersiell service. Det är ett faktum att tack vare olika former av transfereringar varierar köpkraften mellan olika hushåll i Sverige framför allt med storleken på hushållet. Detta är således ett bra mått på (kund)underlag för det lokala serviceutbudet. Se vidare www.scb.se.

Tabell 12. Nettoförändring av antal konsumtionsenheter i regionen 2003–2007

		År 2003	År 2007	Nettoförändring konsumtionsenheter
FA-region Karlstad	Försvarsanställda	1 119	635	- 484
	Myndighetsanställda	-	532	532
	Totalt	1 119	1 195	48
FA-region Östersund	Försvarsanställda	2 065	1 184	- 881
	Myndighetsanställda	-	1 500	1 500
	Totalt	2 065	2 763	619

Källa: SCB (Intersectas bearbetning).

I Karlstadsregionen motsvarar 48 konsumtionsenheter 20–25 familjers årskonsumtion. I Östersunds FA-region motsvarar de 619 konsumtionsenheterna omkring 350 familjers årskonsumtion.

Försvarsmakten och de omlokaliserade myndigheterna är också värdefulla för det lokala näringslivet genom att de köper varor och tjänster från lokala leverantörer. Tabellen nedan sammanställer en uppskattning av det totala värdet av de lokala inköpen.

Tabell 13. Försvarets respektive myndigheternas inköp av varor och tjänster från lokala leverantörer (mnkr, fastprisberäknat 2008 års priser)

Region	Försvarsmaktens lokala inköp	Myndigheternas lokala inköp	Nettoförändring
FA-region Karlstad	- 42,2	17,6	- 24,6
FA-region Östersund	- 90,3	34,8	- 55,5

Källa: Intersectas bearbetning av uppgifter från Försvarets respektive de enskilda myndigheterna.

Av tabellen framgår att omsättningen i näringslivet har minskat i båda regionerna som en direkt effekt av skiftet från försvarsverksamheter till andra statliga myndigheter. De omlokaliserade myndigheterna konsumerar alltså varor och tjänster i mindre utsträckning än försvarsverksamheterna gjorde.

Övriga regionala effekter i Östersund

Förbanden och skolorna inom Östersunds garnison fanns fördelade på tre separata markområden, med totalt omkring 250 000 m² lokalyta. Sammanlagt värderas anläggningarna i dag till en knapp miljard kronor. Det statliga fastighetsbolaget Vasallen förvärvade dels området som tidigare tillhörde Försvarets skolor ATS och MHS Ö, dels flygflottiljen F4 som tidigare tillhörde Fortifikationsverket. Försvarets skolor låg centralt i Östersund och lokalerna höll mycket hög standard tack vare omfattande investeringar från Försvaretsmakten. Området kallas i dag Fyrvalla och ligger centralt i Östersund, granne med Mittuniversitetet. Bland hyresgästerna på Fyrvalla finns omlokaliserade myndigheter som Försäkringskassan och Tillväxtverket.

Flygflottiljen F4 var lokaliserad till flygplatsen en dryg mil utanför Östersund. Vasallen har förvärvat själva flottiljområdet, med kontor, hangarer, verkstäder, lager och förråd och Luftfartsverket har övertagit driften av hela Åre-Östersunds flygplats. Området har på kort sikt ett begränsat användningsområde och väsentligt lägre kommersiellt värde än de andra före detta militära områdena i Östersund.

Det tredje markområdet inom Östersunds garnison, tidigare I5, ägs i dag i sin helhet av det privata fastighetsbolaget Fältjägaren Fastigheter AB. I5-området ligger i norra delen av Östersund och rymde bland annat nyrenoverade kaserner. Området omvandlas i dag till en ny stadsdel (Stadsdel Norr) som rymmer kontor, restauranger, träningsanläggningar, konsthall och skolor. Totalt finns cirka 50 företag på området och bland annat AMS. Två nya bostadsområden planeras i området, totalt cirka 100 villatomter och 200 flerfamiljsbostäder. Vidare finns planer på att bygga 30 000 m² ny kommersiell yta för kontor, lättare industri och service. I5 är det område som, jämfört med övriga tidigare militära områden, har det högsta kommersiella värdet.

Övriga regionala effekter i Karlstads FA-region

Vasallen köpte regementsområdet A9 med tillhörande byggnader, i dag kallat Presterud, medan kommunen övertog det tidigare övningsområdet. Regementsområdet rymmer ett femtiotal byggnader, som kaserner och logement, lättare industri- och verkstadslokaler, lager och förråd, kontor och utbildningslokaler. Anläggningarna har ett tämligen lågt kommersiellt värde och lokalerna används inte fullt ut. Kommunen hoppas vidare på att kunna utveckla de områden som tillhörde militären till bostads- och friluftsområden.

I Hammarö har kommunen tagit över anläggningarna som tidigare hyrdes av Försvarets sjukvårdscentrum i området Sätterstrand. Området utvecklas i dag till en företagspark för företag inom IKT (informations- och kommunikationsteknik), genom ett samarbete mellan Hammarö kommun och IT-stiftelsen Compare³⁸. Med stöd av omställningsmedel och pengar från Region Värmland och Europeiska regionala utvecklingsfonden har man utvecklat Compare Testlab, en högteknologisk anläggning med datahallar och arbetsplatser för test och validering. På området är i dag nästan lika många sysselsatta som då Försvarets sjukvårdscentrum var verksamt på området, men i de nya verksamheterna, främst IT-bolag, finns även en utvecklings- och tillväxtpotential.

Stabsenheten vid FMLOG i Karlstad hyrde in sig i lokaler som inte ägdes av Försvarsmakten. Efter FMLOG övertogs dessa av Försäkringskassan i Karlstad.

³⁸ Compare är en samverkansplattform för IKT-företag i regionen, med ett hundratal intressentföretag som tillsammans har omkring 3 000 anställda.

2.4.2 *Har de omlokaliserade³⁹ myndigheterna kunnat kompensera regionen för förbandsnedläggningen?*

Kompensation för effekter på arbetsmarknaden

En första slutsats är att nedläggningen av försvarets verksamhet innebar en förlust i statliga arbetstillfällen i de båda regionerna. I Karlstad och Kristinehamn försvann omkring 850 arbetstillfällen och i Östersund cirka 1 300. De omlokaliserade myndigheterna tillförde nya arbetstillfällen (mätt som dagbefolkning) men regionerna ersattes inte fullt ut. För Karlstadsregionen blev resultatet en nettoförlust av cirka 500 statliga arbetstillfällen och i Östersund en nettoförlust på omkring 270 arbetstillfällen. Inom Karlstadsregionen framstår Kristinehamns kommun som en förlorare i den bemärkelsen att ett så pass litet antal statliga arbetstillfällen förlades i kommunen. Detta faktum förstärks ytterligare genom att de delar av Räddningsverket som omlokaliserades till Kristinehamn senare flyttades till Karlstad i samband med att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades.⁴⁰ Kristinehamns kommun kom att drabbas med ett tapp på totalt närmare 500 tjänster.

Kompensation för effekter på skattekraft och samlad konsumtion

Vi betraktade ovan omlokaliseringens effekter på dagbefolkningen, det vill säga de som är sysselsatta i respektive region. Ur ett regionalekonomiskt perspektiv är det dock centralt att beakta också nattbefolkningen, de som de facto bor i regionerna och därmed utgör skattebasen. Som vi såg i diskussionen om nettoeffekten på kommunal ekonomi nyanseras bilden något med detta perspektiv.

I korthet menar vi att detta innebär att de negativa effekterna för det samlade regionala skattetunderlaget är mindre än vad förlusten av arbetstillfällen först ger sken av. Ställer vi förändringen i den samlade lönesumman (som ett mått på förändring i skattekraft) som nedläggningen av försvarsverksamheten innebar mot tillskottet som de omlokaliserade myndighetstjänsterna medfört, blir resultatet att båda regionerna är vinnare. För Karlstadsregionen blir nettoförändringen ett tillskott på cirka 21 miljoner kronor i samlad lönesumma. För Östersundsregionen är utfallet än mer gynnsamt i och med att en så pass hög andel av de före detta försvarsanställda stannade kvar i regionen med annan sysselsättning. Den samlade nettoförändringen av lönesumman är ett tillskott på nära 172 miljoner kronor.⁴¹

³⁹ Med omlokalisering menar vi samtliga utflyttade myndigheter, det vill säga inte bara Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet.

⁴⁰ Något som dock inte är en effekt av försvarsbeslutet 2004.

⁴¹ Summan är fastprisberäknad.

Kompensation för effekter på det lokala näringslivet

Effekterna för det regionala näringslivet har i denna granskning studerats från två perspektiv. För det första har vi undersökt hur mycket konsumtion (bland försvarsanställda och deras hushåll) som försvann i och med förbandsnedläggningen och hur mycket konsumtion som de sysselsatta vid de omlokaliserade myndigheterna genererade. Detta mäts här genom förändring i konsumtionsenheter hos nattbefolkningen. För det andra har vi, i den mån det varit möjligt, jämfört försvarsverksamheternas inköp av varor och tjänster på den lokala marknaden 2003 med de utflyttade myndigheternas nuvarande lokala inköp av varor och tjänster.

Beträffande hushållens konsumtion av varor och tjänster kan vi konstatera att båda regionerna är nettovinnare. I Karlstadsregionen kom förändringen att bli relativt liten. De omlokaliserade tjänsterna vid myndigheterna innebär ett tillskott av konsumtionsenheter med cirka 4 procent. I Östersund blev nettotillskottet högre. Detta beror framför allt på att så pass många försvarsanställda bor kvar i regionen. Detta innebär att relativt få konsumtionsenheter försvann på grund av förbandsnedläggningen. Ett tillskott med nära 30 procent kan konstateras.

Vad det gäller själva verksamheternas konsumtion av varor och tjänster visar granskningen att försvarsverksamheterna var en viktig kund för det omkringliggande näringslivet. Detta har de omlokaliserade myndigheterna inte kunnat kompensera. I Karlstadsregionen uppskattas A9:s inköp av varor och tjänster regionalt till omkring 40 miljoner kronor. De omlokaliserade myndighetstjänsterna beräknas konsumera för cirka 18 miljoner. I Östersund stod försvaret för inköp av varor och tjänster för närmare 90 miljoner, medan de omlokaliserade verksamheterna bedöms konsumera för motsvarande 35 miljoner.

Övriga strukturella effekter

Det kraftfulla omställningspaketet, som utöver omlokalisering av myndighetstjänster också innefattade extra utvecklingsmedel till regionerna, har sannolikt bidragit till att så pass många före detta försvarsanställda stannat kvar och fått möjlighet att hitta annan sysselsättning i de berörda regionerna.⁴² Detta underlättade omställningen i regionerna och skapade förutsättningar för en regional mobilisering av resurser. I Östersundsregionen inrättades exempelvis ett särskilt omställningskansli, där Östersunds och Krokoms kommuner samarbetade med Arbetsförmedlingen, Trygghetsstiftelsen och Försvarsmakten för att underlätta omställningen för före detta försvarsanställda som inte erbjöds, eller som tackade nej till, nya anställningar inom Försvarsmakten.

⁴² Sannolikt också i kombination med den allmänna högkonjunkturen vid tidpunkten.

Inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet genomförde Östersundsregionen ett antal satsningar för att skapa privata arbetstillfällen, exempelvis

- satsning på ett fordonstekniskt centrum, kring företag med inriktning mot test och kontroll av fordon
- satsning på att utveckla ett vintersportcentrum, bland annat med investeringar i en skidstadion
- satsningar på turism genom marknadsföring av regionen

I Karlstadsregionen sågs förbandsnedläggningen som ett avstamp till att börja arbeta för att förändra den befintliga näringsstrukturen och få till stånd ett mer långtgående utvecklings- och förändringsarbete. De utvecklingsmedel som regionen fick användes för att stärka redan pågående processer i tre kluster- och fokusområden:

- Satsning på Testlab inom IT på Sätterstrand.
- Satsning på ett regionalt kompetenscentrum kring förpackningsindustri och design – The Packaging Arena.
- Satsning med inriktning mot stål- och verkstadsindustrin.

Detta är exempel på regionala satsningar som bidrar till den regionala tillväxten redan i dag och naturligtvis även på längre sikt, samtidigt som de möjliggör en utveckling mot att förändra näringsstrukturen i regionen. Intervjuerna pekar även på att omställningsarbetet i sig har bidragit till att stärka det mer övergripande regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet. Omställningen har stimulerat samverkan mellan aktörer som är ansvariga för att skapa förutsättningar för regional utveckling och tillväxt. Detta har i sin tur stärkt regionernas förmåga att möta genomgripande omvärldsförändringar. Ett exempel är Östersunds förmåga att hantera omfattande uppsägningar inom tillverkningsindustrin i dag.

De nya verksamheterna i form av omlokaliserade myndigheter har skapat förutsättningar för en mer dynamisk och rörlig arbetsmarknad och också i viss mån en mer diversifierad arbetsmarknad för de berörda regionerna. Beroendet av statliga arbetstillfällen kvarstår emellertid i regionerna, särskilt i Östersundsregionen. Dock har sårbarheten minskat något genom att arbetsmarknaden diversifierats tack vare de nya myndigheterna.

En annan strukturell effekt är att Försvarsmaktens tidigare anläggningar frigjorts för civilt bruk och kommersiella ändamål. Detta medför att tillväxt- och utvecklingspotentialen i regionerna är högre i dag än när Försvarsmakten bedrev verksamhet på områdena. Ett tydligt exempel är Sätterstrand i Hammarö kommun, ett annat är nya Stadsdel Norr och Fyrvalla i Östersund.

Omlokaliseringen av myndigheter verkar även ha fått ytterligare effekter på samverkan i regionerna, vilka på sikt innebär en utvecklingspotential:

- Kommunerna förefaller ha fler kontakter med de nya myndigheterna än de hade med försvaret.
- Bildandet av myndighetskluster främjar samverkan, effektivisering och gemensam kompetensutveckling mellan myndigheterna. Det underlättar också personalrörligheten.
- Det finns goda möjligheter att utveckla regionala kompetensområden i samverkan mellan myndigheter och lärosäten.

Tabell. 14. Har de två regionerna kompensats av omlokaliseringen? Sammanvägt resultat

Effekter på:	Östersund	Karlstad
Lokal arbetsmarknad och sysselsättning	Nej, omlokaliseringen av myndigheter har inte fullt ut kompensert för bortfallet av arbetstillfällen.	Nej, omlokaliseringen av myndigheter har inte fullt ut kompensert för bortfallet av arbetstillfällen. Störst tapp i arbetstillfällen i Kristinehamns kommun.
Kommunal ekonomi	Ja, nettoeffekten på skatteunderlaget blev positiv genom att en så pass hög andel av före detta försvarsanställda återfinns i regionen.	Ja, regionen blev kompensert men inte mer. En svag positiv förändring av regionens samlade skatteunderlag kan ses, men samtidigt ser vi inomregionala effekter där Kristinehamns kommun är förlorare.
Lokalt näringsliv	Ja, hushållens samlade konsumtion i regionen ökade. Nej, avseende verksamheternas lokala konsumtion av varor och tjänster.	Ja, hushållens samlade konsumtion i regionen ökade. Nej, avseende verksamheternas lokala konsumtion.
Sammanvägt	Ja, vi bedömer att regionen kompensert för de negativa effekterna av förbandsnedläggningen.	Ja, vi bedömer att regionen som helhet kompensert för de negativa effekterna av förbandsnedläggningen, men inte Kristinehamn.

Vi menar att båda regionerna har kompensert för de negativa effekterna av förbandsnedläggningarna – möjligen med undantag för Kristinehamn på kort sikt. Regionerna har vunnit på den strukturomvandling som 2004 års försvarsbeslut innebar, om vi räknar in övriga insatser i omställningsprocessen, till exempel de omställningsmedel som respektive region tilldelades och som länsstyrelserna fick ansvar för att fördela i samspel med andra regionala aktörer och de nya resurser som respektive universitet fick sig tilldelade. Karlstadsregionen fick totalt 50 miljoner över två år och Östersundsregionen 83 miljoner i form av medel för tillväxtfrämjande insatser. Vidare ingick en ökning av de årliga forskningsanslagen till lärosätena i regionerna med totalt 30 miljoner till Mittuniversitet och 5 miljoner till Karlstad universitet.

3 Effekterna av omlokaliseringen för Konsumentverket

För Konsumentverket innebar omlokaliseringen ett omfattande produktionsbortfall under framför allt en tvåårsperiod. Större delen av personalen på myndigheten byttes ut, och verksamheten fick en delvis ny inriktning. I dag, fem år senare, har myndigheten återhämtat sig och verksamhetsvolymen är tillbaka på motsvarande nivå som före omlokaliseringen.

I följande kapitel beskriver vi Konsumentverket före och efter omlokaliseringen. Vi redogör också för omlokaliseringsprocessen och dess påverkan på verksamheten och kostnaderna.

Beskrivningen bygger på intervjuer och på Konsumentverkets planeringsdokument, personaldata, regleringsbrev och årsredovisningar. Intervjusvaren har i stort sett varit samstämmiga.

3.1 Konsumentverket före omlokaliseringen

År 2004 hade Konsumentverket verksamhet inom tre politikområden: konsumentpolitik, regional utvecklingspolitik och energipolitik. Enligt instruktionen hade verket även sektorsansvar för konsumentrelaterade miljö- och handikappfrågor.

Myndighetens två mest omfattande verksamheter var konsumentinformation och konsumentskydd inom politikområdet konsumentpolitik. Dessa verksamheter stod tillsammans för 60 procent av kostnaderna för verksamhetsåret 2004.⁴³

För att nå ut med konsumentinformation arbetade myndigheten mycket med sin webbplats, till vilken man utvecklat ett antal tjänster riktade till konsumenter och andra intressenter som kommunföreträdare, konsumentvägledare och skolpersonal. Myndighetens webbplats ansågs vara en viktig kanal för Konsumentverkets verksamhet. Under 2004 hade den cirka 7,8 miljoner besök och rankades som Sveriges bästa myndighetsajt.⁴⁴ En annan viktig informationskanal var konsumenttidningen Råd & Rön. Till myndigheten hörde även ett testlaboratorium där olika produkter testades

⁴³ Konsumentverkets årsredovisning för 2004, s. 11.

⁴⁴ Konsumentverkets årsredovisning för 2004, s. 50.

och som därmed utgjorde en viktig del som underlag för myndighetens informations- och säkerhetsarbete.

Det andra stora verksamhetsområdet utgjordes av arbetet med konsumentskydd. Exempel på arbetsuppgifter som rymdes under verksamhetsområdet var att hantera anmälningar från konsumenter som kom in till myndigheten samt att bedriva olika typer av tillsynsarbete och genomföra förhandlingar och branschöverenskommelser med näringslivet.

Konsumentverket arbetade också med ett antal andra frågor inom konsumentpolitiken, såsom miljö och säkerhet ur ett konsumentperspektiv. Myndigheten hade som nämnts även uppgifter inom andra politikområden som exempelvis att arbeta med energi och kommersiell service i glesbygdsområden.

Konsumentverket låg 2004 i Stockholm, och antalet anställda var vid årets slut 191 (177 årsarbetskrafter).⁴⁵ En majoritet av myndighetens anställda var kvinnor, vilka utgjorde cirka 70 procent av personalen. Medellåldern var 45 år, och en hög andel medarbetare hade arbetat länge på myndigheten. Medellönen för samtliga medarbetare på myndigheten var 25 800 kr. När det gäller utbildningsbakgrunden hade cirka 30 procent grundskola eller gymnasieutbildning och 70 procent av personalen hade högskoleutbildning.⁴⁶

Konsumentverket motsatte sig till en början förslaget om att myndigheten skulle omlokaliseras och argumenterade starkt för att en flytt inte skulle genomföras. I sitt remissvar till Näringsdepartementet skrev myndigheten att man inte stödde Lokaliseringsutredningens skäl till ny lokalisering av Konsumentverket. Flera faktorer lyftes fram som talade mot en utflyttning. Det avgörande argument som myndigheten lade fram var dock samspelet med andra aktörer och att en omlokalisering skulle innebära en långvarig kompetensförlust. Myndigheten betonade i sitt yttrande vikten av att finnas i Stockholm genom de många möten som tog plats där, framför allt genom myndighetens tillsynsarbete, i domstolsförhandlingar och i standardiseringsarbetet. Verket lyfte också fram kontakten med medierna, som man menade hade stor betydelse på konsumentområdet.⁴⁷

3.2 Konsumentpolitiken förändrades under 2006–2009

Efter det att Konsumentverket flyttade till Karlstad har såväl myndighetens organisation som uppdrag förändrats. Under 2004 arbetade en departementsutredning med en översyn av konsumentpolitikens mål

⁴⁵ Konsumentverkets årsredovisning för 2004, s. 87.

⁴⁶ Personaldata från Konsumentverket, Riksrevisionens bearbetning.

⁴⁷ Konsumentverkets yttrande över Lokaliseringsutredningens förslag 2005-02-02, dnr 2005/800.

och inriktning. Promemorian som skulle utgöra underlag till en ny proposition⁴⁸ blev klar i december 2004, men det dröjde till våren 2006 innan regeringen lämnade över den nya konsumentpolitiska propositionen *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning* till riksdagen. Konsumentpolitiken förändrades således parallellt med Konsumentverkets omlokalisering till Karlstad, vilket också påverkade myndighetens verksamhet. Avsaknaden av inriktning för konsumentpolitiken under omlokaliseringsprocessen gjorde att det till viss del var oklart vilken verksamhet och således vilka arbetsuppgifter som skulle flytta med till Karlstad.

I propositionen skrev man bland annat att det Konsumentverk som byggdes upp i Karlstad, med början under 2006, skulle ha ett något mer renodlat uppdrag än tidigare.⁴⁹ I juni 2006 beslutade riksdagen om en ny konsumentpolitisk strategi i enlighet med propositionen. Beslutet innebar att Konsumentverket fick ett ändringsbeslut i sitt regleringsbrev⁵⁰ som medförde att en helt ny verksamhetsstruktur med nya mål för verksamheten skulle upprättas.

De beskrivna förändringarna bidrog till att det nyligen flyttade Konsumentverket beslutade att se över organisationen. Översynen motiverades av departementets styrning och uppdragets förändring samt av det pressade ekonomiska läge som uppstått på grund av merkostnaderna i samband med omlokaliseringen. Förslag till en ny organisation togs fram, och organisationen inrättades i april 2007.⁵¹

Under hösten 2006 bytte Sverige regering. Konsumentverket fick inte någon ny inriktning vid regeringsskiftet. Först i budgetpropositionen⁵² för 2008 fastställdes ett nytt konsumentpolitiskt mål. Även i regleringsbrevet för 2008 gjordes förändringar i myndighetens indelningsstruktur. Politikområdet konsumentpolitik minskade från tre verksamhetsområden till två. Uppdraget och politikområdet energipolitik med verksamhetsområde politik för ett uthålligt energisystem övergick under året till andra myndigheter. När det gällde politikområdet regional tillväxtpolitik med verksamhetsområde kommersiell service fick myndigheten i uppdrag att avveckla verksamheten, eftersom regeringen beslutat sig för att inrätta en ny myndighet som skulle ta över uppdraget från och med april 2009.⁵³

⁴⁸ Ds 4004:51 Den framtida konsumentpolitiken.

⁴⁹ Prop. 2005/06:105 Trygga konsumenter som handlar hållbart, s. 1.

⁵⁰ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Konsumentverket, 2006-06-29.

⁵¹ Konsumentverkets årsredovisning för 2007, s. 6.

⁵² Prop. 2007/08:1, s. 60.

⁵³ Konsumentverkets årsredovisning för 2008, s. 7.

3.3 Planeringen av omlokaliseringen

Under våren 2005 beredde regeringen frågan om omlokalisering för att kompensera de regioner som förlorade arbetstillfällen i samband med förbandsnedläggningarna. Samtidigt arbetade Konsumentverket med att förbereda den flytt som myndigheten förstod kunde bli aktuell. Arbetet handlade framför allt om att hantera att myndighetens personal började säga upp sig ett halvår innan det formella beslutet om omlokalisering var fattat och om att etablera kontakter med företrädare i Värmland.

Under våren 2005 besökte verksledningen Karlstad för att träffa kommunens ledning och knyta kontakter med ledningen för länet och universitetet i Karlstad. Strax därefter skapade myndighetens ledning en partsammansatt samarbetsgrupp för omlokaliseringsfrågor, vars uppdrag var att samråda om frågor som rörde Konsumentverkets omlokalisering till Karlstad. Där skulle förhandlingar med och information till personalorganisationerna ske.⁵⁴

Myndighetens ledning förstod tidigt att en stor del av personalen inte skulle flytta med till Karlstad. För att behålla den gamla personalen och möjliggöra kompetensöverföring mellan gamla och nya medarbetare förhandlade ledningen och de fackliga företrädarna fram villkor för veckopendling till Karlstad. Två pendlingsalternativ erbjöds den kvarvarande personalen i Stockholm, med start från och med januari 2007. Det ena alternativet innebar att de anställda pendlade i två år, varefter de frånsade sig möjligheten att ta del av trygghetsavtalet. Det andra alternativet, vilket de flesta valde, innebar att de anställda fick prova på att pendla ett halvår. Därefter fick de ta ställning till om de ville gå i omställning eller fortsätta sin anställning. För den personal som valde att prova på pendling gällde generella villkor som innebar att resor med tåg bekostades av arbetsgivaren och att det utgick ett lönetillägg om 4 000 kronor/månad. Därutöver fick tre restimmar i veckan användas och räknas som arbetstid. Utöver detta fanns särskilda pendlingsvillkor som bland annat innebar möjlighet till visst distansarbete.⁵⁵

I september 2005 tillsattes tre projekt- och arbetsgrupper på myndigheten med ansvar för att planera och genomföra flytten. En projektgrupp ansvarade för den fysiska etableringen i Karlstad, en grupp ansvarade för etableringen av verksamheten och en grupp hade ansvar för bemanning och kompetens.⁵⁶

⁵⁴ Rapport om Konsumentverkets omlokalisering, 2005-10-01, dnr 2005/4320.

⁵⁵ Konsumentverkets dokument med villkor för pendling, 2005-06-27.

⁵⁶ Konsumentverkets beslut om tillsättande av projekt- och arbetsgrupper för etableringsfrågor, bilaga till protokoll 117-2005.

Informationsförsörjningen uppfattades som viktig av företrädare för myndigheten, och ledningen var noga med att regelbundet informera och lämna besked till personalen om omlokaliseringsprocessen.

Enligt regeringsbeslutet skulle omlokaliseringen av myndigheten vara slutförd före utgången av 2006. Efter förhandlingar med personalorganisationerna beslutade myndigheten att flyttdatum skulle vara den 29 december 2006 och att omställningstiden skulle vara från och med den 2 januari 2006 till och med den 29 december 2006. I förhandlingarna gjordes också klart att ambitionen var att huvuddelen av verksamheten och personalen skulle vara etablerad i Karlstad den 1 november 2006.⁵⁷

3.4 Rekrytering och kompetensöverföring under 2005–2009

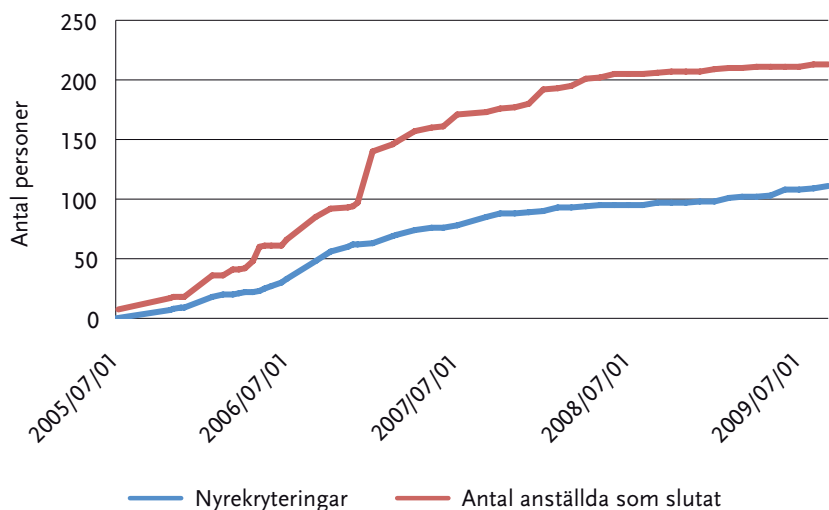
När myndigheten i juni 2005 fick det formella beslutet om flytt var det redan tydligt att det var få medarbetare som var beredda att flytta med. För att begränsa omlokaliseringens påverkan på verksamheten och samtidigt klara bemanningen arbetade myndigheten med avveckling och rekrytering av personal parallellt. I arbetet ingick även att planera för hur kompetensöverföringen mellan gamla och nya medarbetare skulle underlättas och genomföras.

Personalomsättningen på myndigheten var omfattande under åren som följde efter beslutet om omlokalisering. Från och med januari 2005 till september 2009 slutade 213 anställda på Konsumentverket och 111 personer nyrekryterades. De första som sade upp sig i januari 2005 var ett antal av myndighetens jurister, och fram till januari året därpå hade sammanlagt 36 personer slutat. Därefter tog avgångarna fart och fram till årsskiftet 2006/2007 slutade 104 personer. Under 2007 slutade ytterligare 52 personer.⁵⁸ Fram till början av 2008 hanterade myndigheten således ett stort antal personalavgångar och nyrekryteringar.

⁵⁷ Rapport om Konsumentverkets omlokalisering, 2005-10-01, dnr 2005/4320.

⁵⁸ Konsumentverket – anställda i dagsläget, lista över personalrörlighet 2005-07-01 till 2009-09-01.

Figur 3. Personalavgångar och nyrekryteringar 2005 – 2009



Källa: Konsumentverket – anställda i dagsläget, lista över personalrörlighet 2005-07-01 till 2009-09-01.

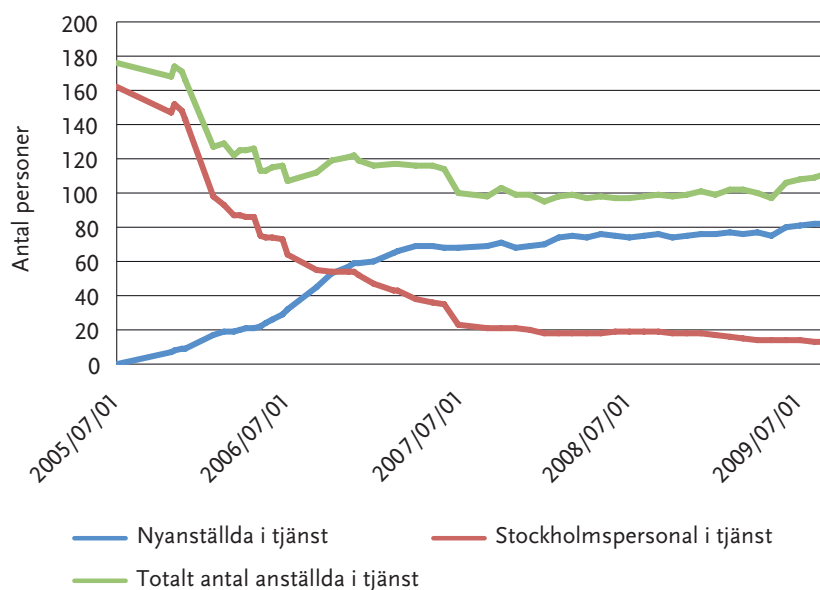
Den omfattande personalomsättningen gjorde att personalavdelningen tidigt fick förstärkning genom att man knöt såväl befintliga medarbetare med personalkompetens som inhyrd kompetens till avdelningen. Inom personalavdelningen hanterades sedan avgångar, personalstöd, arbetsrättsliga frågor, rekrytering och planeringen av kompetensöverföring mellan den gamla och nya personalen.

Myndigheten tvingades tidigt ta kontakt med olika stödinstitanser för att ta reda på vad som till exempel gällde arbetsrättsligt vid en omlokalisering, inte minst på grund av att myndigheten i ett tidigt skede blev av med ett antal medarbetare. När Konsumentverkets personalfunktion under våren 2005 tog kontakt med Trygghetsstiftelsen saknade dock stiftelsen personal som kunde bistå med kunskap och stöd. Först hösten 2005 kunde myndigheten få det stöd som behövdes från Trygghetsstiftelsen. Stödet innebar bland annat att myndigheten fick hjälp med att gå igenom och förklara villkoren i trygghetsavtalet för personalen.

Konsumentverkets omlokalisering till Karlstad hade som följd att i princip hela personalstyrkan byttes ut. För att kunna hålla igång verksamheten på en rimlig nivå under omlokaliseringen blev det viktigt att skapa utrymme för kompetensöverföring. Eftersom personalen i Stockholm lämnade myndigheten redan innan den fysiska flytten till Karlstad var genomförd, blev det viktigt att sätta igång med rekryteringen tidigt. Det innebar bland annat att myndigheten började rekrytera personer som skulle ha sin arbetsplats i Karlstad redan innan myndigheten hade flyttat. Ett antal

personer anställdes alltså för att pendla i omvänd riktning, från Karlstad till Stockholm, under en tid. När myndigheten sedan flyttade till Karlstad gjorde pendlingsavtalen för Stockholmspersonalen att cirka 40 medarbetare valde att fortsatte arbeta på myndigheten under en tid efter att flytten hade genomförts. Trots att en del av Stockholmspersonalen fanns kvar i myndigheten efter flytten, krävde dock vissa arbetsuppgifter att myndigheten hyrde in tidigare medarbetare som konsulter.

Figur 4. Antal nyanställda och Stockholmspersonal i tjänst 2005 – 2009



Källa: Konsumentverket – anställda i dagsläget, lista över personalrörlighet 2005-07-01 till 2009-09-01.

Förutom att rekryteringsprocessen varit tidskrävande för personalfunktionen och avdelningschefer uppger företrädare för myndigheten att det har varit svårt att rekrytera rätt kompetens till ett antal tjänster, däribland vissa jurist- och chefstjänster.

Flytten till Karlstad och personalomsättningen som följde innebar att det gick åt mycket tid till omlokaliseringsrelaterat arbete. För ledningens del innebar det ökat administrativt arbete men också större krav på arbetsledning i och med den omfattande nyrekryteringen. För Stockholmspersonalen gick mycket tid åt till att avsluta arbetet, lämna över och lära upp de nyrekryterade, samtidigt som den nya personalen ägnade en hel del tid åt att lära sig verksamheten och hitta sina egna rutiner och arbetssätt.

Den personalväxling som omlokaliseringen förde med sig innebar inte bara ett omfattande arbete med att planera för rekrytering och kompetensöverföring, utan den påverkade också de interna relationerna på myndigheten.

Företrädare för myndigheten har uppgett att förslaget och sedermera beslutet om att myndigheten skulle flytta till Karlstad innebar en stor omställning för medarbetarna i Stockholm oavsett om de valde att säga upp sig, gå i pension eller flytta med. Ledningen lade mycket tid på personalvård under den tid som följde. Enligt företrädare för myndigheten ingick det i planeringen att trots omständigheterna skapa en god miljö och underlätta relationerna mellan Stockholmspersonalen och de nyrekryterade.

När det var dags för flytt valde som nämnts ett antal medarbetare från Stockholm att flytta med genom pendlingsavtal. Väl på plats i Karlstad var dock Stockholmspersonalen i minoritet, och relationen mellan dem som representerade det gamla Konsumentverket och den nya personalen i Karlstad blev inte helt problemfri.

3.5 Kostnader för omlokaliseringen

Den exakta totala kostnaden för omlokaliseringen är svår att beräkna. Konsumentverket har redovisat kostnader för omlokaliseringen på 97 miljoner kronor under 2006–2008. I den summan ingår dock inte samtliga kostnader för att rekrytera och introducera ny personal och föra över kompetens till dem. Myndigheten har inte beräknat kostnaderna för det produktionsbortfall som blev följden av omlokaliseringen. En sådan redovisning har inte heller efterfrågats av regeringen.

3.5.1 *Inga ökade anslag för omlokaliseringen*

I budgetpropositionerna för 2006-2008 gjorde regeringen bedömningen att den totala kostnaden för myndigheternas omlokalisering inte kunde beräknas på förhand. Därmed skulle myndigheterna finansiera omlokaliseringen inom respektive myndighets befintliga anslag. Regeringen hade dock för avsikt att kompensera myndigheterna för den engångspremie som särskild pensionsersättning förde med sig. Om myndigheternas kostnader ökade med anledning av flytten skulle regeringen senare ta ställning till om myndigheterna skulle få använda anslagssparande och om regeringen skulle bevilja en ökad anslagskredit. Vidare avsåg regeringen att noga följa utvecklingen av myndighetens ekonomiska situation så att verksamheten långsiktigt skulle kunna fungera med bibehållen kvalitet.⁵⁹

⁵⁹ Se till exempel prop. 2005/06:1, s. 37.

Konsumentverkets ledning förmodade inledningsvis att regeringen skulle ersätta myndigheten för de extra kostnader som denna fick till följd av omlokaliseringen. Mot slutet av 2006 blev det dock tydligt att en kompensation för omlokaliseringskostnaderna inte var aktuell.

I budgetunderlaget för 2008–2010, som lämnades till regeringen i februari 2007, redogjorde Konsumentverket för vilka extra resurser de skulle behöva för att upprätthålla verksamheten på en rimlig nivå de kommande åren. Myndigheten lämnade i underlaget också förslag på besparingar, som bland annat gick ut på att minska personal- och lokalkostnader. I underlaget begärde Konsumentverket 35 miljoner kronor i extra anslag för 2007–2010 (utöver den beräknade kostnaden för särskild pensionsersättning på 19,6 miljoner kronor som myndigheten skulle kompenseras för). Motivet var att tillskottet skulle täcka de merkostnader och det underskott som uppstått 2006 samt de tillkommande kostnader som omlokaliseringen skulle bidra till de följande åren. Om myndigheten inte fick de begärda 35 miljoner kronorna skulle verksamheten inte kunna bedrivas med bibehållen kvalitet.⁶⁰

Begäran om extra resurser riktades till den nya regeringen, som inte hade beslutat om omlokaliseringen. Regeringen avvisade Konsumentverkets begäran om anslagstillskott. Den ersättning som stod fast gällde kostnadstäckningen för särskild pensionsersättning. Till följd av att Konsumentverket inte fick mer pengar hamnade myndigheten 2007 i en ansträngd ekonomisk situation. Detta ledde till att myndigheten vid utgången av 2007 hade färre än 100 anställda, jämfört med de 125 som man räknat med i planeringen för samma år.⁶¹ Den ansträngda ekonomiska situationen mildrades bland annat av att nyanställd personal som var osäker på sin arbetssituation valde att säga upp sig och att ett stort antal anställda som inledningsvis följt med från Stockholm valde att gå i omställning. Detta medförde att myndighetens ekonomiska åtaganden minskade.

Under omlokaliseringsperioden upptäcktes ekonomiska felaktigheter som bidrog till myndighetens underskott men som inte hade med omlokaliseringen att göra.

Trots att det ökade anslaget för omlokaliseringskostnaderna uteblev fick myndigheten vissa ekonomiska lättnader när det gällde användning av anslagssparande, utökad anslagskredit och utökad räntekontokredit samt en utökad låneram. Myndigheten sökte och fick också ett bidrag för kompetensväxling via Kammarkollegiet om sammanlagt 4,5 miljoner kronor för 2006 och 2007.

⁶⁰ Budgetunderlag 2008 – 2010 samt ekonomisk analys 2007, Konsumentverket, dnr 2007/916.

⁶¹ Konsumentverkets budgetunderlag 2009 – 2011, dnr 2008/227.

3.5.2 Redovisning av merkostnader

Regeringen gav Konsumentverket i uppdrag att särredovisa de kostnader som uppstod i samband med omlokaliseringen från 2006 och framåt.⁶² Sammanlagt har Konsumentverket redovisat kostnader för omlokaliseringen på 97 miljoner kronor 2008 (se tabell 15). Det år som Konsumentverket hade mest omlokaliseringsrelaterade kostnader var 2006. Konsumentverket redovisar då kostnader på 64 miljoner kronor för omlokaliseringen. Det kan ställas i relation till de verksamhetskostnader som Konsumentverket redovisar i sin årsredovisning för 2006, 178 560 tkr. Det innebär att 2006 utgjorde omlokaliseringskostnaderna drygt en tredjedel av de totala verksamhetskostnaderna.

Tabell 15. Konsumentverkets redovisade kostnader (löpande priser) för omlokaliseringen från 2006 till 2008, tkr

	2006	2007	2008	Summa
Lokalkostnader				
Hyra för dubbla lokaler	1 160	4 881	627	6 668
Övriga lokalkostnader	32	672	68	772
Periodisering av kostnader för outhyrda lokaler	8 484	- 4 483	0	4 001
Kostnad för flytt				
Frakter	563	205	0	768
Resor	1 312	2 212	1 031	4 555
Övrigt	1 004	99	4	1 107
Konsulter/köpta tjänster	1 067	719	0	1 786
Personalkostnader				
Särskild pensionsersättning	10 509	2 415	- 295	12 629
Pensionsersättning	12 087	11 257	1 251	24 595
Personal i omställning	22 271	6 863	358	29 492
Ersättning för pendling	994	1 913	1 700	4 607
Dubbelbemanning	0	0	0	0
Övriga personalkostnader p.g.a omlokaliseringen				
Lön platschef, flyttansvarig, övrig personal m.fl.	610	1 269	144	2 023
Schablonmässigt uppskattad tidsanvändning för övrig personal	4 000	0	0	4 000
Summa merkostnader	64 093	28 022	4 888	97 003

Källa: Konsumentverkets årsredovisning 2008.

⁶² Uppdraget att särredovisa kostnaderna för omlokalisering fanns i Konsumentverkets regleringsbrev för 2006 – 2009.

För att klara av att omlokalisera krävdes att Konsumentverkets ledning initierade och genomförde ett antal aktiviteter. Dessa aktiviteter kan delas in i fyra grupper:

- avveckling av personal
- kompetensöverföring
- rekrytering och introduktion av ny personal
- administration av den fysiska flyttningen.

De kostnader som redovisats enligt tabell 15⁶³ handlar till allra största delen om kostnader för avveckling av personal. Cirka 2/3 av personalkostnaderna härrör sig från särskilda pensionsersättningar, pensionsersättningar och kostnader för personal i omställning.⁶⁴ Det innebär att de största kostnader som Konsumentverket redovisat är kostnader som är kopplade till den personal som inte flyttade med till Karlstad. Framför allt är det kostnader för personal i omställning som är omfattande. Kostnaderna beror på att myndigheten hade en stor andel medarbetare som valde att säga upp sig och gå över till omställningsorganisationen Komom⁶⁵. Dessa personer betalade myndigheten lön för utan att de bidrog till verksamheten. Detta gjorde att myndigheten inte ansåg sig kunna ersättningsrekrytera för alla personer som övergått till Komom.

De näst största kostnaderna rör kostnader för flytt och avveckling av lokaler. En fjärdedel av de redovisade kostnaderna rör frakter, resor och dubbla hyror. Här räknar vi även in den schablonmässigt uppskattade tiden för personalen på 4 miljoner kronor och lönen till platschefen.

De minsta kostnader som redovisats är kostnaderna för rekrytering och uppbyggnad av den nya organisationen. Dessa kostnader utgör nästan tio procent eller 7,5 miljoner kronor av de redovisade kostnaderna.⁶⁶

Vi har tidigare redovisat att Konsumentverket anställde över 100 nya handläggare, samtidigt som den gamla personalen erbjöds olika avtal för att stanna kvar på myndigheten under och efter flytten. Den gamla personalen bidrog till att upprätthålla verksamheten genom bland annat kompetensöverföring. Kostnaderna för detta, att rekrytera och introducera ny personal och föra över kompetens till dem, går inte att utläsa av särredovisningen ovan. På direkta frågor till ansvariga personer har vi inte heller kunnat få svar på hur merkostnaden för rekrytering och upplärning

⁶³ Vi har utgått från det underlag till särredovisning som tabellen bygger på.

⁶⁴ Sammanlagt uppgick kostnaderna för särskilda pensionsersättningar, pensionsersättningar och personal i omställning till 66 716 tkr under 2006 – 2008.

⁶⁵ Komom bildades som en särskild omställningsorganisation för att svara för ett samlat omhändertagande och stöd till den personal som valde att inte flytta med till den nya lokaliseringssorten och som omfattades av trygghetsavtalet.

⁶⁶ Vi har antagit att kostnaderna för pendling och konsulter eller köpta tjänster avser rekrytering och kompetensöverföring.

av personal såg ut. I intervjuer har framkommit att man inte hann med att räkna på kostnaderna. Ledningen är däremot medveten om att dessa kostnader utgör ett stort mörkertal. I särredovisningen har endast de direkta kostnaderna redovisats, såsom annonskostnader och konsulthjälp vid genomgång av ansökningshandlingar.

Konsumentverket har inte heller beräknat värdet på utebliven eller neddragen verksamhet under 2006 och 2007.⁶⁷ En del av den neddragna verksamheten beror på att nyanställda under en period inte kan utföra sitt arbete på samma nivå som en anställd som arbetat en längre tid. Vi har inte beräknat värdet av produktionsbortfallet för Konsumentverket. Däremot har vi beräknat motsvarande värde för Folkhälsoinstitutet och kommit fram till att det motsvarar 76 miljoner kronor. Myndigheterna motsvarar varandra i storlek och har bägge en verksamhet som kräver specialistkompetens. Myndigheterna rekryterade ungefär lika många nya personer under omlokaliseringsperioden. Således bör kostnaden för produktionsbortfall ligga på en liknande nivå för Konsumentverket.⁶⁸

3.6 Omlokaliseringens effekter på verksamheten

Omlokaliseringen tog mycket tid och påverkade Konsumentverkets förutsättningar att driva verksamhet. Tillsammans med de olika verksamhetsförändringar som Konsumentverket berördes av under samma period innebar åren 2006 till 2008 en stor omställning för myndigheten. Verksamheten påverkades på flera sätt. Införandet av en ny konsumentpolitik innebar att flera arbetsuppgifter försvann och att organisationen förändrades. Flytten gjorde att personalens kompetensprofil ändrades och att utvecklingsarbetet till stor del stannade av på grund av de merkostnader som uppstod.

Regeringen utgick från att Konsumentverkets verksamhet skulle komma att påverkas av omlokaliseringen och anpassade därför sina förväntningar på myndigheterna under flyttåren 2005–2007. I regleringsbrevet för 2007 lättade exempelvis departementet kraven på vissa av myndighetens uppdrag.⁶⁹ Däremot hade Konsumentverket samma krav på sig som tidigare att sköta sina myndighetsuppgifter.

⁶⁷ Konsumentverkets årsredovisning för 2007, s. 47 och Konsumentverkets årsredovisning för 2008, s. 59.

⁶⁸ Se avsnitt 4.5.1.

⁶⁹ Regleringsbrev avseende Konsumentverket med ändringsbeslut, 2007-06-07.

3.6.1 Konsumentinformation

Konsumentverkets stora informationskanal var (och är) deras webbplats. Webbplatsen hade cirka 9 miljoner besökare 2005. Under omlokaliseringen fanns inte resurser för att fortsätta att underhålla och utveckla webbplatsen som tidigare. Fokus under flytten blev i stället att försöka hålla webben uppe. Först hösten 2009 har myndigheten lanserat en ny version av webbplatsen. Antalet besökare 2008 var drygt 4 miljoner (se tabell nedan). I de webbenkäter som genomförts sedan 2004 har webbplatsen genomgående fått positiva omdömen samtliga år.

Tabell 16. Besöksstatistik för konsumentverket.se, antal besökare

2004	7 797 000
2005	9 010 000
2006	8 680 000
2007	6 428 420
2008	4 149 354

Källa: Konsumentverkets webbstatistik.

Ett antal av Konsumentverkets webbtjänster flyttades under omlokaliseringen över till andra myndigheter, eftersom regeringen ville renodla Konsumentverkets verksamhet. Några av webbtjänsterna används fortfarande, medan andra inte har förvaltats vidare av de mottagande myndigheterna. Den minskade trafiken på myndighetens webbplats är således ett resultat av att Konsumentverket lämnat över ett antal av sina mest välbesökta webbtjänster till andra myndigheter. De webbtjänster som genererade flest besök var tjänster där besökarna kunde beräkna till exempel sin energianvändning eller sina bilkostnader.

En del av den produktinformation som tidigare fanns på webbplatsen rörde testresultat och jämförelser mellan olika produkter. Denna information har försvunnit i och med att Testlab överlätits till Energimyndigheten och att tidningen Råd & Rön sålts till Sveriges Konsumentråd.

Konsumentverket utbildar även företrädare för kommuner och frivilligorganisationer i bland annat konsumenträtt. Från och med 2004 fram till 2008 har antalet utbildningar växlat. Att antalet kurstillfällen minskade under 2006 och 2007 samtidigt som antalet kursdeltagare ökade berodde på att fler deltagare togs emot på vissa kurser. Det ledde ibland till att kursen fick sämre betyg av deltagarna. Anledningen till att verksamheten minskat 2008 är att Konsumentverket prioriterat att lägga sina resurser på att uppdatera och utveckla den så kallade Portalen, en webbplats som vänder sig till kommunala konsumentvägledare och budget- och skuldrådgivare.

Tabell 17. Konsumentverkets kurser

	2004	2005	2006	2007	2008
Kurser	30	30	23	27	15
Kursdagar	71	67	50	57	31
Deltagare	714	668	887	781	320

Källa: Konsumentverkets årsredovisningar 2004 – 2008.

Under omlokaliseringen hade myndigheten inte möjlighet att erbjuda kommunerna och deras tjänstemän samma service som tidigare i form av till exempel expertstöd och utbildning. Detta berodde framför allt på att den erfarna personalen som hade den kompetens som krävdes för att leda utbildningar och svara på förfrågningar från konsumentvägledare och budget- och skuldrådgivare sade upp sig utan att deras arbetsuppgifter kunde ersättas av den nyrekryterade personalen. Under omlokaliseringen föreslog Konsumentverket de kommunala tjänstemännen att de övergångsvis skulle kontakta varandra vid frågor i stället för att vända sig till myndigheten. Detta resulterade i att det skapades nya nätverk mellan landets konsumentvägledare respektive budget- och skuldrådgivare.

Antalet ärenden och förfrågningar som kommer in till myndigheten via telefon och e-post från allmänheten har totalt sett ökat, vilket uppfattas på olika sätt inom myndigheten. En förklaring till ökningen är att Konsumentverket har ett bra genomslag i massmedia.

Konsumentverket ger inte råd i enskilda ärenden utan detta är en uppgift för den kommunala konsumentvägledningen. Ärenden som kommer in till det som kallas Snabben hanteras således inte av Konsumentverket utan hänvisas vidare till rätt instans, till exempel till konsumentvägledare. De ärenden som registreras i diarieföringssystemet Diabas handlar om sådant som rör Konsumentverkets arbete och kan så småningom resultera i ett rättsfall som drivs av myndigheten.

Tabell 18. Ärenden och förfrågningar till Konsumentverket

	2004	2005	2006	2007	2008
Ärenden och förfrågningar via Snabben		3 206	7 329	11 642	13 949
Ärenden och förfrågningar via Diabas		7 342	5 188	5 245	5 327
Totalt	9 067*	10 548	12 517	16 887	19 276

* Totalt för Diabas eftersom Snabben infördes 2005.

Källa: Konsumentverkets årsredovisningar 2004 – 2008.

3.6.2 Konsumentskydd

En av myndighetens huvuduppgifter är att ansvara för de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar. Detta arbete är uppdelat i två huvudområden, produktsäkerhet och marknadsrätt, och handläggs på olika avdelningar inom myndigheten. Rättsavdelningen består dels av rättsenheter som sköter tillsynen inom marknadsrätten och dels av konsumentombudsmannens sekretariat, KO-sekretariatet.

Omlokaliseringen innebar en nedgång för myndighetens rättsliga arbete. Framför allt berodde detta på personalsituationen på de olika rättsenheterna och KO-sekretariatet. Som tidigare nämnts var myndighetens jurister de första som sade upp sig och de som uppfattades som mest rörliga på arbetsmarknaden sedan tidigare. Uppsägningarna bland juristerna började i januari 2005 och fortsatte under året, vilket gjorde att myndigheten vid årets slut slog ihop de tidigare tre rättsenheterna till två. Under de två följande åren var rättsavdelningarna tidvis endast bemannade till hälften.

Arbetet på rättsavdelningarna består till stor del av tidskrävande processer, som fordrar mycket erfarenhet av konsumentområdet och marknadsrätt. När en stor del av personalen på Konsumentverket byttes ut, försvann mycket kunskap och erfarenhet med de tidigare medarbetarna. De nyrekryterade juristerna behövde tid för att lära sig arbetsuppgifterna och konsumentfrågorna, vilket tog tid från det faktiska rättsarbetet.

Konsumentverkets rättsliga arbete sker i flera steg. Tillsynsärenden och anmälningar från allmänheten går genom ärendehanteringssystem eller handläggare och avgörs antingen i det löpande arbetet eller går vidare för att bli ett rättsfall för KO-sekretariatet. För att rättsarbetet ska fungera krävs alltså att ärenden och anmälningar processas genom rätt nivåer på myndigheten. Omlokaliseringen tog mycket tid från det löpande arbetet, och i kombination med underbemanning gjorde det att rättsavdelningarna inte kunde arbeta med full kapacitet.

Som ett resultat av detta gick antalet KO-ingripanden ned under framför allt 2006 och 2007 (se tabell nedan).

Tabell 19. KO-ingripanden under 2004 till 2008⁷⁰

	2004	2005	2006	2007	2008
Fall som förts till domstol	13	10	3	5	14
Godkända förbuds förelägganden	24 (27)	23 (29)	1 (2)	15 (18)	17 (23)
Godkända informations förelägganden	1 (1)	1 (4)	0	1 (3)	1 (1)
Pågående grupptalan	1	1	1	1	1

Källa: Konsumentverkets årsredovisningar 2004-2008.

⁷⁰ Inom parentes anges det totala antalet förelägganden för respektive år.

Återbemanningen på rättsavdelningarna kom inte igång förrän 2008, trots att den nya regeringen ville renodla verksamheten med tyngdpunkt på det rättsliga arbetet. Detta berodde på myndighetens ansträngda ekonomiska situation som ledde till rekryteringsstopp, trots att rättsavdelningen inte hunnit rekrytera tillräckligt med personal. Först 2010 kommer avdelningarna att vara fullbemannade och i nivå med tidigare förhållanden.⁷¹

En viktig del av arbetet med konsumentskydd utgörs av de förhandlingar och branschöverenskommelser som myndigheten har med näringslivet. Det arbetet har kunnat upprätthållas genom omlokaliseringen, enligt uppgift från myndigheten, med undantag för att myndigheten tvingats tacka nej till branscher som velat inleda nya förhandlingar.

I samband med omlokaliseringen genomgick rättsavdelningarna en del förändringar av såväl organisationen som arbetssätten. Detta tog tid från arbetet med verksamheten. Bland annat samordnades rättsavdelningens och KO-sekretariatets arbete, och ärendehanteringssystemet effektiviserades. Förändringarna innebar att nya rutiner behövde utvecklas och att både den nyrekryterade personalen och den del av Stockholmspersonalen som var kvar behövde lära sig nya arbetssätt.

3.6.3 Verksamheter som försvann och förändrades

Verksamheten påverkades tydligt av att huvuddelen av myndighetens testlaboratorium och konsumenttidningen Råd & Rön inte skulle flytta med till Karlstad. Testlab överläts den 1 januari 2006 till Statens energimyndighet och den 1 maj samma år överläts tidningen Råd & Rön till Sveriges Konsumentråd. Det innebar också att motsvarande antal tjänster vid de överlämnade verksamheterna (cirka 20 tjänster) inte flyttade med till Karlstad. Från och med 2008 övergick uppdraget inom energipolitiken till andra myndigheter. Under våren 2009 togs verksamhetsområdet kommersiell service under regional tillväxtpolitik över av Tillväxtverket.

I juni 2006 fick Konsumentverket ett förändrat uppdrag som till viss del låg till grund för den omorganisation som genomfördes våren 2007. Ett antal uppgifter försvann eller minskade i omfattning, vilket gjorde att enheter slogs ihop och verket fick en linjeverksamhet och en programverksamhet. Syftet med att organisera en del av verksamheten i programform var att skapa bättre förutsättningar att anpassa myndighetens arbete efter uppdragen och underlätta för arbete i projektform.

⁷¹ År 2005 hade myndigheten 34 jurister, 2009 är de 27 och 2010 räknar de med att vara 32 jurister.

Omlokaliseringen innebar också att personalens resor ökade, både på grund av pendlandet och för att många möten och arbetsuppgifter fortfarande måste skötas i Stockholm. Av våra intervjuer framkom även indikationer på att myndigheten till följd av omlokaliseringen omprioriterat sin samverkan med omvärlden. Det innebär bland annat att Konsumentverkets medverkan i olika internationella sammanhang har minskat.

3.6.4 *Personalväxlingens påverkan på verksamheten*

Skillnaderna i kompetensprofiler hos den tidigare respektive den nya personalen fick den effekten att verksamheten på Konsumentverket under omlokaliseringsperioden inte kunde bedrivas på samma nivå och i samma omfattning som tidigare. Som vi tidigare nämnt hade en stor del av personalen i Stockholm arbetat länge på myndigheten och skaffat sin kompetens genom arbetet inom myndigheten. De hade också väl utarbetade nätverk med relevanta aktörer på konsumentområdet. Stockholmspersonalen hade alltså en praxis med sig som gjorde att arbetet kunde bedrivas effektivt. Den nya personalen hade en formellt sett högre utbildningsnivå, i genomsnitt, men saknade praxis och erfarenhet av konsumentfrågor. Detta sammantaget med behovet av upplärningstid gjorde att arbetsuppgifterna tog längre tid.

Även organisationsstyrningen påverkades av omlokaliseringen. Innan beslutet om omlokalisering fattades hade myndigheten utarbetat en strategi för kompetensförsörjningen, och en del av utvecklingsarbetet på det området avstannade. Den ekonomiska situationen gjorde bland annat att kompetensutvecklingen för de anställda kraftigt begränsades, utöver grundläggande introduktionsutbildningar. Konsekvenserna av detta bekräftas delvis av att en tredjedel av medarbetarna i en undersökning 2008 uppgav att de saknade möjligheter till kompetensutveckling, samtidigt som de inte fick använda hela sin kompetens i arbetet på Konsumentverket.⁷² Först under 2008 kunde myndigheten börja planera och arbeta aktivt med kompetensutveckling.

Sjukfrånvaron sjönk kraftigt under 2006 och 2007. Detta berodde framför allt på att en del av personalen under dessa år befann sig i omställning och att flera av dem som haft längre sjukskrivningar slutade sin anställning på myndigheten i samband med omlokaliseringen.

⁷² Medarbetarundersökning på Konsumentverket 2008.

Tabell 20. Sjukfrånvaro vid Konsumentverket (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
Anställda upp till 29 år	4,52	1,57	0,75	0,16	0,59
Anställda 30–49 år	5,72	4,64	1,12	0,74	2,39
Anställda 50 år eller äldre	5,51	4,92	2	1,38	1,04
Totalt	5,56	4,64	1,49	0,9	2,02

Källa: Konsumentverkets årsredovisningar 2004 – 2008.

3.7 Konsumentverket 2009

Konsumentverkets uppdrag omfattar i dag verksamhetsområdena konsumentinformation och konsumentskydd. Det innebär att myndigheten blivit av med en del uppgifter jämfört med 2004.

Personalstyrkan har minskat, och Konsumentverket i Karlstad har nu 123 anställda (varav 112 är i tjänst).⁷³ Könsfördelningen har förändrats något. Kvinnorna är fortfarande i majoritet, men andelen män har ökat. Medelåldern har sjunkit med några år från 45 till 42 år. Att medelåldern inte sjunkit mer beror på att det framför allt är de allra äldsta och yngsta som lämnat myndigheten. De allra flesta har jobbat mindre än fyra år på myndigheten till följd av omlokaliseringen och den följande personalväxlingen. Utbildningsnivån bland de anställda har höjts, och lönerna har höjts avsevärt. Numera ligger medellönen på myndigheten på cirka 31 700 kronor. Könsfördelningen på ledningsnivå förändrades från en kvinnodominerad ledningsgrupp 2004 till en mansdominerad ledningsgrupp 2009.

I dag finns 13 medarbetare kvar från Stockholmstiden, varav några är avdelningschefer och sitter i ledningsgruppen. Myndighetens arbete kräver fortfarande många resor till Stockholm bland personalen. Därför hyr myndigheten ett kontor i centrala Stockholm, där möten kan hållas och där personalen kan arbeta tillfälligt.

Företrädare för myndigheten uppger att det är först under 2009 som myndigheten börjat hämta sig från de förändringar och effekter som omlokaliseringen förde med sig både vad gäller ekonomin, organisationen och verksamheten.

Konsumentverket har i dag ett snävare och mer renodlat uppdrag än tidigare med färre uppgifter, vilket innebär att myndigheten har färre organisatoriska enheter och mindre personal än tidigare. Verksamheten har en starkare inriktning mot konsumentinformation, tillsyn och marknadskontroll. Omorganisationen har resulterat i delvis nya sätt att

⁷³ Konsumentverket – anställda i dagsläget, lista över personalrörlighet 2005-07-01 till 2009-09-01.

arbete. Arbetet inom programverksamheten sker till stor del i projektform, vilket det inte gjort tidigare. Riktlinjer och mallar för hur arbetet ska bedrivas och följas upp har satts upp, vilket företrädare för myndigheten uppger är avgörande för inte minst ny personal som får tydligare instruktioner för arbetet nu. Även på chefsnivå har arbetssätten förändrats till följd av omlokaliseringen, eftersom ledarskapet behövde vara tydligare och mer inriktat på arbetsledning i och med det stora antalet nya medarbetare.

3.7.1 *Bilden av Konsumentverket*

Enskilda har i dag ett gott förtroende för Konsumentverket. Verket blev i en undersökning bland medborgarna utsett till den myndighet som man hade högst förtroende för 2009.⁷⁴ De yrkesgrupper som myndigheten förser med information, bland annat konsumentvägledare, är nöjda med den service de får (se enkät i bilaga). I en enkät med frågor om Konsumentverket som besvarades av drygt hälften av Sveriges kommunala konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare samt samhällsvägledare uppgav en majoritet att de var nöjda eller mycket nöjda med den service de får genom Konsumentverkets kanaler. Över 90 procent av de svarande ansåg att Konsumentverket var viktigt eller mycket viktigt för hur de kunde utföra sina arbeten. Över 80 procent svarade vidare att de var mycket nöjda eller nöjda med det stöd de fick från Konsumentverket.⁷⁵

⁷⁴ Nordic Brand Academy gjorde undersökningen som refererades i bl.a. SvD och Dagens Industri.

⁷⁵ Riksrevisionens enkät, genomförd v. 44, 2009.

4 Effekterna av omlokaliseringen för Statens folkhälsoinstitut

För Folkhälsoinstitutet innebar omlokaliseringen ett omfattande produktionsbortfall under framför allt en tvåårsperiod. Större delen av personalen på myndigheten byttes ut. I dag, fem år senare, har myndigheten återhämtat sig och produktionsvolymen är tillbaka på motsvarande nivå som före omlokaliseringen.

I detta kapitel beskriver vi Folkhälsoinstitutet före och efter omlokaliseringen, omlokaliseringsprocessen samt dess påverkan på verksamheten och kostnader.

Beskrivningen bygger på intervjuer och på Folkhälsoinstitutets planeringsdokument, personaldata och årsredovisningar. Intervjusvaren har i stort sett varit samstämmiga. Företrädare för myndigheten har också bedömt produktionsvolym och tidsanvändning under åren då myndigheten omlokaliserades.

4.1 Folkhälsoinstitutet före omlokaliseringen

Sedan början av 2002 har Statens folkhälsoinstituts huvuduppgifter varit att ansvara för nationell uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken, vara nationellt kunskapscentrum i folkhälsofrågor och ansvara för tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdet.⁷⁶

Folkhälsoinstitutet var före omlokaliseringen beläget i Stockholm, och vid utgången av 2004 var antalet anställda 162 (142 årsarbetskrafter).⁷⁷ En majoritet av myndighetens anställda var kvinnor, vilka utgjorde strax över 70 procent av personalen. Medelåldern var 47 år. Medellönen på myndigheten var 31 300 kronor. När det gäller utbildningsbakgrunden hade en majoritet av de anställda en akademisk grundexamen. Före omlokaliseringen hade myndigheten 12 disputerade.⁷⁸

⁷⁶ Förordningen 2009:267 med instruktion för Statens folkhälsoinstitut.

⁷⁷ Folkhälsoinstitutets årsredovisning för 2004, s. 8.

⁷⁸ Enligt uppgifter från Folkhälsoinstitutet.

Verksamheten bedrevs huvudsakligen inom avdelningen för folkhälsovetenskap, avdelningen för samhälle och hälsa och avdelningen för levnadsvanor och tillsyn.

Detta var den myndighet som 2005 ställdes inför beslutet om omlokalisering. I sitt remissvar över Lokaliseringsutredningen anförde Folkhälsoinstitutet att en utflyttning av institutets verksamhet till Östersund skulle betyda en avsevärd uttunning av kompetensen och en kraftig minskning av effektiviteten i myndighetens arbete, samtidigt som kostnaderna skulle öka. Myndigheten ansåg också att utredningstiden varit alltför kort och att utredningens förslag därför inte var underbyggda. Den alltför korta remisstiden begränsade på ett avgörande sätt möjligheterna att tillföra kompletterande underlag.⁷⁹

4.2 Folkhälsopolitiken förändras

Den 1 juli 2001 ombildades Folkhälsoinstitutet till Statens folkhälsoinstitut. Institutet fick då ansvaret för den sektorsövergripande uppföljningen och utvärderingen av insatser inom folkhälsoområdet. Innebörden av den proposition⁸⁰ som låg till grund för ombildandet var att Folkhälsoinstitutet skulle förändras från att ha haft ett uppdrag att informera och skapa förändringar av hälsorelaterade attityder till att bli en utpräglad kunskapsorganisation.

I december månad 2002 lade regeringen fram sin proposition *Mål för folkhälsan*, där det övergripande målet var att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. I propositionen föreslogs elva mål- och uppföljningsområden för det samlade folkhälsoarbetet. I propositionen gavs också institutet en central roll när det gällde att följa upp de nationella folkhälsomålen. Våren 2003 fattade riksdagen beslut⁸¹ om de föreslagna målområdena. I propositionen framhölls behovet av en samlad folkhälsorapportering som gjorde det möjligt att analysera och bedöma effekterna av insatserna inom de elva målområdena. Den omorganisation som därefter genomfördes av myndigheten anslöt till de föreslagna målområdena. I regeringens proposition 2007/08:110 har målstrukturen som styr Folkhälsoinstitutet förändrats i viss utsträckning i syfte att tydliggöra dem.

I och med regeringsskiftet hösten 2006 har Folkhälsoinstitutets verksamhet fått ett än tydligare fokus på vissa frågor och målgrupper, såsom

⁷⁹ Folkhälsoinstitutets yttrande över Lokaliseringsutredningens förslag, 2005-02-02, dnr 21-05-0081.

⁸⁰ Prop. 2000/01:99.

⁸¹ Prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145.

levnadsvanerrelaterade frågor och drogprevention samt barn, unga och äldre. Regeringen lade också ned Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika och lade över stora delar av deras uppgifter på Folkhälsoinstitutet. Det betydde att myndigheten frångick sina breda insatser som omfattade de flesta av de elva målområden som funnits i tidigare regleringsbrev. I stället koncentrerades arbetet i högre grad till levnadsvanor (bruk av alkohol och tobak, fysisk aktivitet med mera) hos vissa grupper, främst barn, unga och äldre.

Folkhälsoinstitutet har sedan regeringsskiftet blivit mera styrt av tydliga och ibland detaljerade uppdrag. Utrymmet för myndighetens egna initiativ har därför minskat.

4.3 Planering och genomförande av omlokaliseringen

Regeringen beslutade att Folkhälsoinstitutet skulle omlokaliseras till Östersund i juni 2005. Generaldirektören fattade ett strategiskt beslut att genomföra flytten så snabbt som möjligt. Det fanns enligt honom ingen anledning att dra ut på skeendet. Den planering som skedde syftade till att snabbast möjligt etablera verksamheten i Östersund genom att avveckla i Stockholm och etablera i Östersund parallellt. Det innebar att ledningen genast började skapa grunden för en organisation i Östersund genom att skaffa lokaler och anställa en platschef. Ledningen beslöt vidare att alla befattningar som vartefter blev lediga i Stockholm skulle tillsättas i Östersund. Man såg framför sig att verksamheten i Östersund på det sättet gradvis skulle byggas upp. Det var ett sätt att hantera den ekonomiska situation som skapades av att, som myndighetsledningen bedömde, endast ringa extra resurser tillfördes från regeringens sida.

Platschefen skulle se till att verksamheten i Östersund fungerade men hade inte några uttalade befogenheter. Ledningsorganisationen behölls i Stockholm, men när bemanningen i Östersund gradvis ökade började man att flytta över nyckelfunktioner dit. Den första funktionen som flyttades var ekonomifunktionen (våren 2006). Det handlade alltså under detta år om att bygga en infrastruktur i Östersund med lokaler och teknisk utrustning samt att ta emot personalen som kom dit. Ledningen satsade på mycket information till all personal redan tidigt⁸² i processen. Så snart informationen blev tillgänglig för ledningen lades den ut på intranätet. Flera av intervjuerna indikerar att någon grundligare planering än så inte skedde på grund av tidsbrist.

⁸² Även den information som myndigheten lämnade till Lokaliseringsutredningen under 2004.

Ledningen beslöt tidigt att använda omlokaliseringen för att förändra verksamheten och dess organisation i samband med att myndighetens säte flyttades till Östersund. Någon ordentlig analys av vilka problem som myndigheten därmed skulle lösa gjordes dock inte. När det började bli dags att arbeta fram en förändring ändrade ledningen uppfattning och ville i stället göra så små förändringar som möjligt. Det blev snarare fråga om att lappa och laga den befintliga organisationen. De förändringar som ändå gjordes sågs som en nödvändig anpassning till de förändrade uppgifter som den tidigare regeringen gett myndigheten.

Ytterligare förändringar gjordes därefter i samband med att myndigheten fick en ny generaldirektör hösten 2008, men dessa förändringar är inte relaterade till omlokaliseringen utan till fortsatta verksamhetsförändringar. En särskild tillsynsavdelning och en kommunikationsavdelning bildades detta år.

Av intervjuerna framgår att Folkhälsoinstitutet inte såg något behov av tydligare instruktioner och regelverk från regeringens sida när det gällde flytten. Däremot skulle ett kunskapsstöd ha varit till nytta, det vill säga hjälp att hitta kunskaper om och erfarenheter av denna typ av omställningsprocesser.

4.3.1 *Problem i Folkhälsoinstitutets strategi och process*

I intervjuer med företrädare för myndigheten har det framkommit att det fanns en del svagheter i flyttprocessen. Nedan redovisas de problem och synpunkter som intervjupersonerna lyft fram vid diskussioner om vad som kunde ha gjorts annorlunda.

Den största svagheten i flyttprocessen var att det inledningsvis inte fanns någon arbetsledning i Östersund för den nyrekryterade personalen, som var särskilt beroende av att ha ledning på plats. Den platschef som anställdes i Östersund blev något av en coach men hade inte någon formell arbetsledande funktion. Den första ledningsfunktionen som flyttades, dock bara delvis, var generaldirektören, som under året befann sig minst två dagar per vecka i Östersund. Möten med generaldirektören kunde därmed hållas på plats. Vidare hölls möten med hjälp av videokonferensteknik, vilket underlättade när myndigheten skulle ha ledningsgruppsmöten och avdelningsmöten. Ändå menar företrädare för myndigheten att dessa åtgärder inte var tillräckliga för att leda den oerfarna personalen.

Ett annat problem var kompetensöverföringen till de nya medarbetarna. Ansvariga för detta var respektive avdelningschef. Det saknades emellertid en enhetlig och välstrukturerad plan för detta arbete. Särskilda kunskaper om processer, projektdokumentation, aktsamlingar och annat arbetsmaterial

togs därmed inte om hand. Den nya personalen kunde därför inte använda sig av de inarbetade rutiner och kunskaper som funnits tidigare på myndigheten.

Det var många medarbetare i Stockholm som snabbt fick nya arbeten efter flyttbeslutet. Folkhälsoinstitutet lät dessa lämna sina arbeten utan egentlig uppsägningstid ("på dagen"), vilket gjorde att andra i Stockholm fick uppgiften att ta hand om deras arbetsmaterial utan något egentligt stöd av de som gjort jobbet. Dock hjälpte särskilt de som skulle pensioneras till med kompetensöverföringen till de nya medarbetarna. Trots dessa insatser har Folkhälsoinstitutet enligt uppgift tappat mycket av dokumentation och historik.

Alla som rekryterades efter oktober 2005 placerades i Östersund och tillhörde därmed en organisation vars chefer fanns i Stockholm. Detta skapade enligt intervjupersoner en del identitetsproblem – vi-och-dom-känsla och en bristande anknytning till den erfarna personalen som då fanns i Stockholm – vilket ytterligare försvårade överföringen av kompetens. Stockholmspersonalen var inte heller beredd på att resa upp till Östersund för att överbrygga dessa svårigheter.

Reflektioner som intervjupersoner gjort är att man i stället skulle ha rekryterat chefer till Östersund innan man rekryterade utredare dit. Nya chefer skulle sannolikt ha känt ett större ansvar för att ta till sig kompetens som fanns i Stockholm än vad en chef som skulle sluta gjorde. Sedan skulle myndigheten ha beordrat kvarvarande personal i Stockholm att befinna sig i Östersund. Dessutom borde ledningen före 1 januari 2007 ha gett beskedet att Östersund var Folkhälsoinstitutets huvudsäte.

Problemet med Folkhälsoinstitutets strategi visade sig under de första tolv månaderna efter juli 2007, då huvuddelen av Stockholmspersonalen hade slutat, även de som producerat alla rapporterna. Kvaliteten blev lidande i produktionen under året därefter, när Östersundspersonalen skulle producera på egen hand. Avnämare i främst kommuner har vittnat om skillnader i mötet med den "gamla myndigheten" och den nya, där personalen i den nya myndigheten uppfattas sakna erfarenhet från kommunalt folkhälsoarbete.

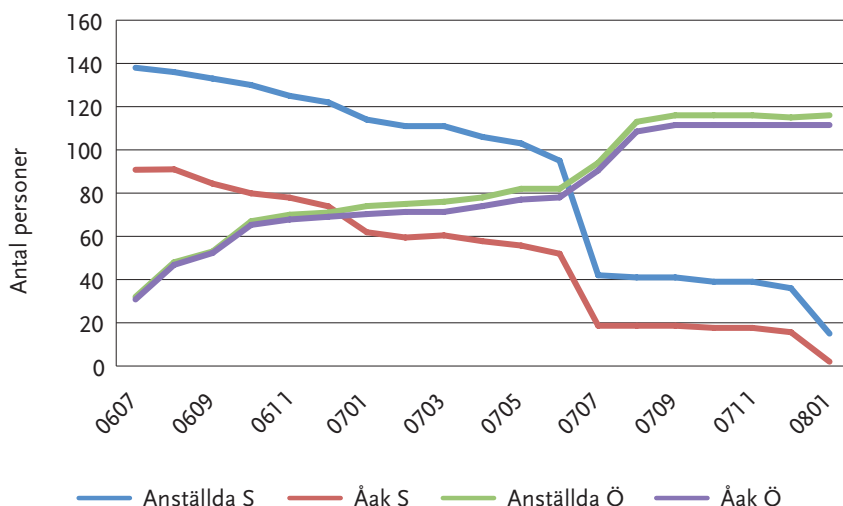
I huvudsak valdes dock denna modell för genomförandet för att den snabbare fick igång verksamhet på den nya orten och därför bättre motsvarade ledningens intentioner. Ledningen ansåg att det fanns erfarenheter av tidigare omlokaliseringar inom Försvarmakten som visade att snabbheten i processen var betydelsefull för att få en effektiv omlokalisering.

4.4 Rekrytering och kompetensöverföring under 2004–2008

Personalomsättningen var ansevärd under omlokaliseringsperioden. Endast 5⁸³ av de cirka 150 anställda i Stockholm flyttade med till Östersund. Under ett års tid mellan juli 2006 och juli 2007 slutade 100 personer sina anställningar på myndigheten och ersattes av 90 nyrekryterade personer.

Under tre månader 2006 anställdes cirka 30 personer samtidigt som 10 personer bland Stockholmspersonalen slutade sin anställning. Ytterligare 20 personer började sina anställningar i samband med att Stockholmsorganisationen helt avvecklades i juli 2007. Då lämnade samtidigt 50 personer sina anställningar i Stockholm. Av de nyanställda har 6 personer slutat sin anställning och återvänt⁸⁴ till tidigare bostads- eller studieorter – i de flesta fallen tillbaka till Stockholm. 12 personer är eller har varit barnlediga under tiden sedan juli 2007 och myndigheten har därför gjort motsvarande ersättningsrekryteringar.

Figur 5. Variationer i bemanning fördelat på anställda och årsarbetskrafter i Stockholm och Östersund mellan juli 2006 och januari 2008



Källa: Folkhälsoinstitutets personalstatistik.

⁸³ En person förklarade sig villig att flytta med utan pendling.

⁸⁴ Enligt avgångsintervjuerna handlar orsakerna om besvikelse över livet i Östersund och svårigheter med att flytta upp familjerna.

Inför avvecklingen av verksamheten i Stockholm fick de som inte ville flytta till Östersund välja bland följande:

- Sluta sin anställning och vara kvar i Stockholm till dess att uppsägningstiden gått till ända (i regel juli 2007).
- Börja pendla under ett år och om personen under denna tid valde att sluta fick han eller hon villkor enligt Trygghetsavtalet.
- Pendla under två år med de förmåner detta gav men då utan rätt till trygghetsavtalet.

Alternativ 1 valdes av cirka 95 procent av Stockholmspersonalen. Av dessa fick flera nya tjänster i Stockholm tidigt under uppsägningstiden. Ingen valde alternativ 2 och tolv personer valde alternativ 3.

Vid halvårsskiftet 2007 var det dags för de tolv personer som valt alternativ 3 att börja pendla till Östersund. Men redan när semestrarna var över i augusti 2007 hade fyra av dem valt att i stället sluta sin anställning och därmed stanna kvar i Stockholm utan att pendla under uppsägningstiden. Fram till sommaren 2008 var det bara sex personer kvar av de tolv som skulle pendla. Dessa sex finns i dag kvar i organisationen⁸⁵ och tre av dem är chefer.

För att upprätthålla verksamheten och föra över kompetens under omlokaliseringen anställdes ett tiotal pensionärer – 60 år eller äldre – som 2009 fortfarande jobbar cirka 30 procent. Det rör sig om personal med personliga uppdrag och uppdrag i externa nätverk. Flera av dem är före detta chefer i Stockholmsorganisationen. Deras avtal sträcker sig till årsskiftet 2009/10. För dem som erbjuds stanna kvar i organisationen kommer avtalen att omförhandlas för att anpassas till nuvarande behov eller avslutas.

Den nya utredarpersonalen har fått sin folkhälsoutbildning från lärosäten i olika delar av landet.. I åldersgruppen 45–55 år har en hel del personal rekryterats från Östersund (främst från landstinget och kranskommunerna). Möjligheterna att rekrytera personal med rätt kompetens uppfattas av några företrädare för myndigheten som god. Personal med specialkompetens har dock tagit längre tid att rekrytera.

Tabell 21. Folkhälsoinstitutets rekrytering 2004–2008

	Rekryt. 2004/05	Rekryt. 2006	Rekryt. 2007	Rekryt. 2008	Summa
Totalt/år	12	63	41	30	146
Därav kärnkomp.	9	40	35	17	106

Källa: Statens folkhälsoinstitut, årsredovisningar 2004 – 2008.

⁸⁵ Bara en av dem kvarstår i sin gamla befattning som avdelningschef. De övriga hade lägre chefspositioner i den gamla organisationen och har senare befordrats till avdelningschefer.

Rekrytering innan motsvarande personal slutat finansierades delvis genom Kammarkollegiets kompetensöverföringsbidrag som alla myndigheter kunde söka. Folkhälsoinstitutet sökte bidraget för att kunna dubbelbemanna de tjänster som innehades av de bland Stockholmspersonalen som skulle pensioneras. På detta sätt fick Folkhälsoinstitutet sammanlagt tolv årslöner under två års tid. En stor del av pengarna användes för att anställa tolv traineer. Syftet var att underlätta kompetensöverföringen till nyanställd personal.

En stor del av Stockholmspersonalen stannade kvar i tjänst under hela uppsägningstiden. De flesta var under denna tid sysselsatta med produktion. För den del av Stockholmspersonalen som inte var sysselsatt med produktion samarbetade myndigheten med omställningsorganisationen Komom. Det innebar att Folkhälsoinstitutet kvarstod som arbetsgivare och betalade lönen under uppsägningstiden, medan Komom övertog arbetslednings- och arbetsmiljöansvaret för denna del av personalen. Folkhälsoinstitutet kunde därmed fullfölja produktionen under uppsägningsåret med den producerande delen av Stockholmspersonalen intakt.

4.5 Kostnader för omlokaliseringen

Folkhälsoinstitutet har redovisat kostnader för omlokaliseringen till cirka 57 miljoner kronor. I den redovisningen ingår dock inte kostnader för det produktionsbortfall som blev följden av flytten. Om dessa kostnader räknas med blir den totala kostnaden, enligt det räkneexempel som vi presenterar i detta avsnitt, cirka 133 miljoner kronor.

4.5.1 Redovisade merkostnader

Folkhälsoinstitutet fick i uppdrag av regeringen att redovisa merkostnaderna för omlokaliseringen. De kostnader som enligt regleringsbrevet för 2006 och 2007 skulle redovisas uppgick enligt årsredovisningarna till följande belopp:

Tabell 22. Redovisade merkostnader (löpande priser) för flytten enligt årsredovisningarna, tkr

	2006	2007
Lokalkostnader	155	-3 111
Flyttkostnader	463	584
Administrationskostnader	5 395	4 771
Stödkostnader	3 174	1 407
Personalkostnader	13 974	29 995
Summa merkostnader	23 161	33 645

Källa: Statens folkhälsoinstitut, årsredovisningar 2006 och 2007.

Totalt skulle alltså omlokaliseringen ha kostat cirka 57 miljoner kronor. Detta ska ställas i relation till att Folkhälsoinstitutet i sin årsredovisning för 2006 redovisar verksamhetskostnader för 163 695 tusen kronor och för 2007 191 122 tusen kronor.⁸⁶ Särredovisningen ovan återger den monetära kostnaden men bortser från den ökade förekomsten av produktionsbortfall under flyttåren.

Kostnader för produktionsbortfall, ett räkneexempel

Personalkostnaderna är som förväntat den helt dominerande delen av Folkhälsoinstitutets driftskostnader. Därför finns det anledning att närmare studera denna kostnadspost och särskilt kostnaderna för kärnkompetens, det vill säga utredare. Vi bedömer att omlokaliseringen har påverkat personalkostnaderna på främst följande sätt:

- En mycket omfattande nyrekrytering uppstod främst under 2005–2007 till följd av att endast ett fåtal flyttade med till Östersund. Denna tillströmning medförde ökade anspråk på arbetsledning, kompetensöverföring (tid från befintlig personal) och tid för inskolning i arbetsuppgifterna.
- Lönekostnaderna ökade till följd av den dubbelbemanning som skulle underlätta kompetens- och erfarenhetsöverföring.
- Pensionskostnaderna ökade på grund av bland annat förtida pensionering av anställda som inte flyttade med.

Av dessa är det kostnader hänförliga till den första punkten som inte räknats in i de kostnader som myndigheten enligt regleringsbrevens särredovisat som flyttrelaterade kostnader⁸⁷.

⁸⁶ Folkhälsoinstitutets årsredovisningar för åren 2006 och 2007.

⁸⁷ Någon redovisning av produktionsbortfallet har inte krävts i regleringsbrevens.

Med produktionsbortfall avser vi värdet av den tid som används för andra ändamål än produktion, med avdrag för den normala administration (enhetsmöten, restid med mera) som krävs för att verksamhet ska fungera. Denna tid ska helst värderas utifrån värdet av de tjänster som skulle ha kunnat produceras. Detta är uppenbarligen inte möjligt i Folkhälsoinstitutets fall.⁸⁸ Vi värderar därför tiden i direkt lön plus sociala kostnader (53 procents pålägg).

Produktionsbortfallet har vi i vårt räkneexempel delat in i fyra komponenter:

- Initieringskostnad: planerad introduktionsutbildning för alla nyrekryterade utredare med gemensamma metodseminarier och kurser i IT-hjälpmiddel och dylikt.
- Produktionsbortfall i utredningsarbetet, så kallad inskolningskostnad: skattad skillnad i effektiviteten mellan en erfaren och en nyanställd utredare.
- Chefers tid som används till arbetsledning av nyanställda utredare, det vill säga tid som tas från chefernas arbete med verksamhetsutveckling och planering.
- Den del av Stockholmspersonalens tid (fram till juli 2007) som användes till kompetensöverföring till de mer än 100 nyanställda utredarna.

När det gäller initieringstiden har vi beräknat⁸⁹ att de totalt 90 utredare som nyrekryterades under tiden 2005–2007 lade ned tolv veckor på myndighetens utbildningsprogram för nyanställda utredare och viss inläsning av tidigare rapporter. Vi har antagit att varje utredare under åtminstone det första anställningsåret deltagit i dessa aktiviteter. Kostnaden för initiering av en utredare blir under det år då hon eller han deltar i initieringsprogrammet cirka 181 000⁹⁰ kr, eller 16,3 miljoner kronor totalt för denna grupp.

Beträffande produktionsbortfallet antar vi att det tar minst två år innan en nyanställd kan arbeta med full effektivitet. Detta antagande förefaller vara relativt konservativt jämfört med vad som anses rimligt för kvalificerade tjänstemän om man går till den personalekonomiska litteraturen⁹¹.

⁸⁸ Att med utgångspunkt i påverkan på folkhälsa värdera Folkhälsoinstitutets produktion är knappast möjligt.

⁸⁹ 1 dags seminarium/vecka plus 1 vecka/år för inläring av rutiner, programvaror m.m. Till detta har vi lagt 4 veckors inläsning av pågående projekt och uppdrag

⁹⁰ 52 712/mån. inkl. 53 % = 632 544/år, 632 544/1 680 timmar = 377/timme, 480 timmar à 377 kr/timme (inkl. sociala kostnader)

⁹¹ Johanson och Johrén (Johansson Ulf, Johrén Anders, 1996, Personalresurser – ett arbetsmiljöekonomiskt perspektiv) gjorde en studie som avsåg en civilingenjör för att synliggöra det produktionsbortfall som personalomsättning kan resultera i. Utifrån denna studie antar de att det tar ca 1,5 år innan en nyanställd civilingenjör förväntas uppnå full kapacitetsnivå. De antar att civilingenjörens prestationsnivå under denna tid endast motsvarar ca 50 procent av normal kapacitet. Detta innebär att den nyanställda under en lång tidsperiod ger upphov till ett produktionsbortfall och därmed är olönsam för företaget. Till detta kommer kostnader för tid som handledare avsätter för inskolning av den nyanställda. Enligt Johanson och Johrén uppskattas handledaren använda ca 25 procent av sin arbetstid för vägledning av den nyrekryterade.

När vi bett chefer på Folkhälsoinstitutet skatta produktionsbortfallet i utredningsarbetet har vi fått svar som varierar mellan 30 och 50 procent av arbetstiden under perioden 2005–2007.

Vi har valt antagandet att produktionsbortfallet är 30 procent under de två första åren efter anställning. I detta bortfall ingår en förväntad normal personalomsättning om 7%⁹². Produktionsbortfallet per utredare under de två åren det tar att uppnå full effektivitet blir därmed $2 \cdot 190\ 000$ ⁹³ = 380 000 kronor räknat i löneläget 2008-12-31.

Det vi här kallar initieringstid är givetvis också en form av produktionsbortfall. Det totala värdet av produktionsbortfallet per utredare blir därmed $181\ 000 + 380\ 000 = 561\ 000$ kronor räknat i löneläget 2008-12-31.

Tabell 23. Rekrytering av utredare och produktionsbortfall räknat i 2008 års löner

	Antal rekryteringar/år	Produktionsbortfall, mnkr
2005	42	23 562 000
2006	30	16 830 000
2007	18	10 098 000
Summa		50 490 000

Källa: Statens folkhälsoinstitut (RiR:s bearbetning).

Det sammanlagda produktionsbortfallet för de tre åren värderat till lön + sociala kostnader räknat i 2008 års löner blir därmed cirka 50 miljoner kronor.⁹⁴

Denna summa utgör ett mått på skillnaden i produktionskapacitet mellan nyanställda utredare och utredare som är erfarna i Folkhälsoinstitutets arbetssätt, som väl känner intressenterna och deras krav (regeringen, kommuner och landsting samt forskarsamhället) och som kan utnyttja ändamålsenliga arbetsmodeller som tidigare tillämpats och personliga kontaktnät i arbetet. Detta utgör alltså kostnaden för att under denna korta tidsrymd rekrytera en så stor mängd personer som ska utföra mycket kvalificerade sysslor i en komplex intressentmiljö.

Slutligen ska motsvarande kostnader också beräknas för övriga personalkategorier (administratörer och chefer). Inom dessa grupper rekryterades 62 personer⁹⁵ under 2005–2008. Deras genomsnittliga timlön inklusive sociala kostnader var 378 kr per timme vid utgången av 2008. De deltog också i initieringsprogrammet men vi antar att deras inskolningstid

⁹² En personalomsättning som enligt uppgift från Folkhälsoinstitutet kan anses vara normal framöver.

⁹³ 1 års inskolning = $12 \cdot 42 \cdot 377 = 190\ 000$ kr/rekryterad utredare. Vi antar att varje utredare disponerar 42 arbetsveckor/år effektiv tid, dvs. med hänsyn tagen till normal frånvaro och semestrar.

⁹⁴ Det finns företrädare för Folkhälsoinstitutet som föreslår ett snarare än två års lärotid innan full effektivitet uppnås av den nyanställde. Bortfallskostnaden blir då 33,4 mnkr.

⁹⁵ Dessa var anställda vid utgången av år 2008.

var kortare. 30 procent av tiden antas avgå för dessa grupper under endast det första tjänstgöringsåret. Vi får då en inskolningskostnad på 11,8 miljoner kronor för detta första anställningsår.⁹⁶

Den samlade inskolningskostnaden för all personal skulle därmed bli 61,8 miljoner kronor för 2005–2008 om vi utgår från 30 procent förlustfaktor enligt ovan.

Självklart har det starka flödet av nyrekryterad personal också påverkat hur Stockholmscheferna och den utredande Stockholmspersonalen använt sin tid genom alla de kontakter som förekom mellan personalgrupperna i de båda städerna i syfte att överföra kompetens och erfarenheter. Vi beräknar att de sammanlagt 91 chefer och utredare i Stockholmsorganisationen som hade två års eller längre anställningstid i juni 2005 lade ned 8 timmar per vecka och per person. Det innebär cirka 30 600 timmar under tiden juni 2005–juli 2007, eller i pengar⁹⁷ 14,2 miljoner kronor i 2008 års löner.

När det gäller övriga ökning av driftkostnaderna till följd av omlokaliseringen är de lättare att beräkna (de kan i allmänhet tas fram ur redovisningen) och det finns ingen orsak att betvivla myndighetens egen beräkning.

Personalens resande har ökat efter flytten. När myndigheten fanns i Stockholm förväntade sig personalen att kontakterna kom till Stockholm. Denna inställning har förändrats i och med flytten till Östersund. Personalens resande och därmed kostnaderna har därför ökat betydligt, från cirka 3,5 miljoner kronor för 2004 till cirka 9 miljoner kronor 2008. En del chefs- och utredarpersonals veckopendling har medverkat till denna ökning.

Totalkostnad för omlokaliseringen av Folkhälsoinstitutet

I tabellen redovisas dels de merkostnader för omlokaliseringen som upptas i årsredovisningarna för 2006 och 2007, dels de ovan beräknade tillkommande kostnaderna för produktionsbortfallet.

Tabell 24. Redovisade kostnader och värdet av produktionsbortfallet, mnkr

Redovisade flyttkostnader	76
Inskolningskostnader, utredare	50
Stockholmspersonalens kompetensöverföringsinsats	14,2
Inskolningskostnader för chefer och administratörer	11,8
Total flyttkostnad	133

Källa: Statens folkhälsoinstitut (RiR:s bearbetning).

⁹⁶ Vi gör ett förenklande antagande att alla dessa arbetat minst 1 år.

⁹⁷ Timlön för denna grupp är ca 465 kr inkl. 53 procent sociala kostnader.

Med de tillkommande posterna skulle därmed den totala kostnaden i detta räkneexempel för omlokaliseringen av Folkhälsoinstitutet vara cirka 133 miljoner kronor⁹⁸ när hänsyn tas till produktionsbortfallet.

4.5.2 *Finansiering*

I budgetpropositionen för 2006 gjorde regeringen bedömningen att den totala kostnaden för myndigheternas omlokalisering inte kunde beräknas på förhand. Därmed var utgångspunkten att myndigheterna skulle finansiera omlokaliseringen inom respektive myndighets befintliga anslag.

Under flyttåren 2006 och 2007 fick Folkhälsoinstitutet via Kammarkollegiet 7 miljoner kronor för kompetensöverföring mellan den gamla och nya personalen. Vidare fick myndigheten ersättning med 4 miljoner kronor för den engångspremie för särskild pensionsersättning som betalats för pensionering av personal under 60 års ålder.⁹⁹ Denna ersättning fick till alla omlokaliserade myndigheter. Totalt fick därmed Folkhälsoinstitutet 11 miljoner kronor i bidrag under flyttperioden. Dessa intäkter har inte tagits med i redovisningen av kostnader i tabell 23. För att kunna utrusta de nya lokalerna fick Folkhälsoinstitutet vid två tillfällen dessutom en utvidgad låneram.

4.6 Omlokaliseringens effekter på verksamheten

Folkhälsoinstitutet hade under längre tid haft månadsvisa avstämningar med Socialdepartementet. Departementet var därför ganska väl bekant med vad myndigheten skulle orka med i form av uppdrag under flyttperioden. Socialdepartementet beaktade också omlokaliseringen i samband med utformandet av uppdrag under flyttperioden. I regleringsbrevet för 2006 togs därför vissa uppdrag bort. Ledningen på myndigheten lade särskild vikt vid tillsynsverksamheten, Folkhälsoinstitutets enda myndighetsutövande funktion, som myndigheten betraktade som samhällsviktig. Detta ledde bland annat till att man dubbelbemänsade denna funktion, det vill säga man avvaktade inte Stockholmspersonalens avgångar innan man rekryterade ny tillsynspersonal till Östersund. Det hade som effekt att handläggningstiderna inte ökade inom detta område.

⁹⁸ Löpande priser enligt årsredovisningarna men med produktionsbortfallet värderat i 2008 års löneläge.

⁹⁹ Pensioneringskostnaderna för personal över 60 år som inte medflyttade, 16 mnkr, fick Folkhälsoinstitutet betala över förvaltningsanslaget utan någon särskild ersättning.

Prioriteringen av regeringsuppdragen medförde att egeninitierad verksamhet i stort sett upphörde. Genom sitt förändrade styrningssätt uttryckte inte heller regeringen några förväntningar på sådana initiativ.

4.6.1 Uppdrag och rapporter

Folkhälsoinstitutets produktion är i huvudsak uppdragsstyrd. Utöver uppdragen arbetar myndigheten med central tillsyn av länsstyrelserna. Uppdragsbelastningen kan antalsmässigt beskrivas enligt tabellen nedan.

Tabell 25. Antal uppdrag och deras status

	Nya uppdrag	Redan givna uppdrag	Summa uppdrag	Därav redovisade	Ej redovisade uppdrag
2004	6	13	19	12	7
2005	5	10	15	7	8
2006	4	8	12	7	5
2007	9+7	8	24	12	12
2008	18	30	48	25	23

Källa: Statens folkhälsoinstitut, årsredovisningar 2004 – 2008.

Uppdragen ger upphov till produkter, såsom rapporter och andra alster.¹⁰⁰ Om man summerar antalet sådana produkter ur årsredovisningarna får man de uppgifter som återges i tabell 25, som är en ren antalsredovisning.

Tabell 26. Antal rapporter och andra produkter

	Rapporter	Arbetsrapporter	Vetenskap. artiklar	Övriga produkter	Summa
2004	46		21	2	69
2005	52	17	21		90
2006	22	6	16	19	63
2007	19	6	28	4	57
2008	37	6	39	18	100

Källa: Statens folkhälsoinstitut, årsredovisningar 2004 – 2008.

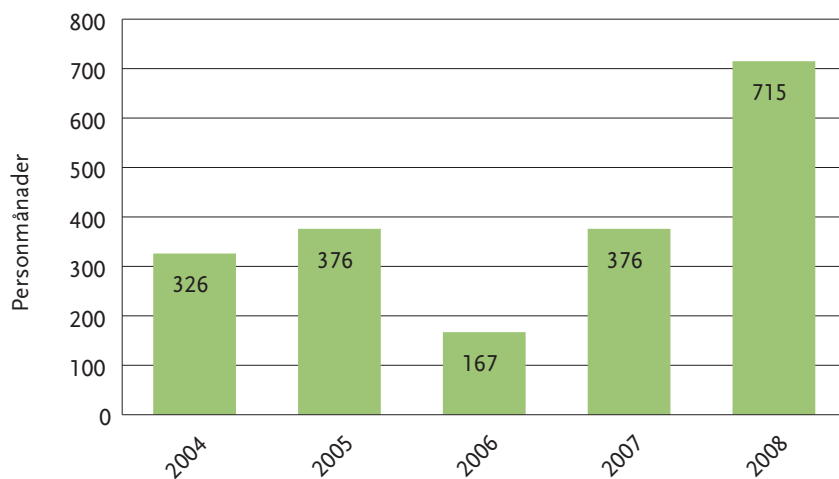
Uppdragens omfattning och komplexitet varierar och varje uppdrag kan ge upphov till en eller flera rapporter och andra produkter, också de av varierande omfattning och komplexitet. Några långtgående slutsatser av dessa tabeller kan därför inte dras. Vad som antyds och som styrks av intervjuer är att rapportproduktionen minskat radikalt under 2006, när många erfarna handläggare hunnit sluta. Under 2007, särskilt under andra halvåret, har den nyrekryterade personalen ensam svarat för

¹⁰⁰ Vissa produkter utgör närmast investeringar i syfte att underlätta kommande produktion – databaser är exempel på detta.

rapportproduktionen, alltså i stort sett utan stöd av kvarvarande erfaren Stockholmspersonal som vid denna tid hunnit sluta. Tillsammans med produktionen för 2006 utgör dessa två år en tydlig produktionssvacka, som enligt intervjuer kan hänföras till omlokaliseringen.

Folkhälsoinstitutet har värderat uppdragens omfattning räknat i persontid (personmånader). Uppdragen har i många fall utförts genom arbete under flera år. Den samlade volymen uppdragsarbete under åren 2004–2008 redovisas i diagrammet nedan (se bilaga för beräkningsunderlag). Den arbetstid som Folkhälsoinstitutets personal lagt ned på uppdragsarbete sjönk drastiskt under 2006 för att sedan stiga och 2008 vara mer än fyra gånger så stor.

Figur 3. Antal personmånaders uppdragsarbete 2004–2008



Källa: Statens folkhälsoinstitut (RiR:s bearbetning).

I tabellen nedan har vi räknat om årssummorna i diagrammet till årsarbetskrafter (åak) i rad 3 och sedan med ledning av uppgifter från Folkhälsoinstitutet beräknat hur resterande tid använts.

Tabell 27. Fördelning av tillgänglig arbetstid (åak)

	2004	2005	2006	2007	2008
Årsarbetskrafter, totalt	125	123	147	124	145
Därav åak utredare	86	89	101	88	105
Därav åak uppdrag	31	35	16	35	68
Uppdragsmånader per åak utredare	3,8	4,2	1,7	4,3	6,8
Disponibla utredarmånader per utredare för annat arbete	6,7	6,3	8,8	6,2	3,7
Disponibla åak utredare för annat	55	54	85	53	37
Därav åak tillsynsarbete	10,5	11,4	10,5	7,9	9,6
Återstår åak för allt övrigt arbete	44,5	42,6	74,5	45,1	27,4

Källa: Statens folkhälsoinstitut (RiR:s bearbetning).

Här framgår att utredarna ägnade 1,7 månader åt uppdragsarbete 2006. År 2008 däremot ägnade de nästan 6,8 månader åt uppdragsarbete. Tabellens sista rad beskriver omfattningen av utredarnas övriga arbete, det vill säga när tiden för uppdragsrelaterat arbete och tillsynsarbete avräknats. Denna rest som under hela perioden, med undantag för 2008, varit ungefär lika stor som summan av uppdrag och tillsynsarbete är inte möjlig att närmare analysera i avsaknad av tidsredovisning. Klart står dock att här ska rymmas dels övrigt arbete som enligt instruktionen ska utföras, dels den tid som kan relateras till omlokaliseringen.

4.6.2 Personalväxlingens påverkan på verksamheten

Till följd av omlokaliseringen blev personväxlingen på Folkhälsoinstitutet omfattande. Endast ett fåtal medarbetare ur Stockholmsorganisationen blev kvar. Personalväxlingen har påverkat verksamheten när det gäller myndighetens förmåga att ta egna initiativ. Egna initiativ från myndighetens sida bygger i hög grad på medarbetarnas erfarenhet och tappet av så kallad erfarenhetskompetens var betydande. De personella resurserna fokuserades på att utföra regeringens uppdrag.

Den kompetens som bygger på erfarenhet hos den utredande personalen har som sagt minskat betydligt. Medarbetarstaben som var verksam under 2004 kom från flera utbildningsområden, medan utredarnas utbildningsprofil efter flytten är mera folkhälsovetenskapligt inriktad. Likaså har myndighetens utredande personal förlorat mycket av det erfarenhetskapital som upparbetats hos den personal som slutade under omställningsperioden. Praktisk folkhälsoinriktad erfarenhet från kommunal och regional nivå har också påverkats negativt.

Detta har emellertid inte medfört tydliga kvalitetsbrister i Folkhälsoinstitutets produkter, eftersom man kompenserat för detta genom att ägna längre tid åt att ta fram produkterna. Frågan är vad Folkhälsoinstitutet (kontrafaktiskt) kunde ha gjort utöver dessa produkter om myndigheten hade haft mer av den tidigare kompetensen.

4.6.3 Utbildning och utvecklingsarbete

Under flyttåren erbjöds personalen ett trettiotal interna seminarier med skiftande teman. Seminarierna syftade främst till kompetensöverföring i ämnen inom kärnverksamheten och producerades i stor utsträckning av anställda vid Stockholmskontoret. Därutöver utbildades de nya medarbetarna i förvaltningsrättsliga frågor och i sin IT-miljö.

I övrigt har mycket av det interna utvecklingsarbetet skjutits på framtiden. Folkhälsoinstitutet har exempelvis inget konsekvent och heltäckande system för planering och budgetering av sina projekt. För vissa verksamheter saknas exempelvis budgeterad tid. Tidsredovisning på projekt saknas.

4.7 Folkhälsoinstitutet 2009

Folkhälsoinstitutet är numera en utpräglad kunskapsorganisation, vilket följer av uppdraget, med uttryckliga uppgifter att bland annat tjänstgöra som folkhälsopolitiskt kunskapscentrum. Myndigheten har också tillsynsuppgifter och därmed myndighetsutövning. Tillsynen sker i form av central tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen och riktas i stor utsträckning mot länsstyrelserna. Folkhälsoinstitutet administrerar vidare betydande transfereringar till bland annat kommuner och organisationer. Denna volym har ökat markant sedan 2007.

Medelåldern på personalen har inte nämnvärt förändrats och var år 2008 45 år. Vi hade förväntat att medelåldern för den utredande personalen skulle ha minskat betydligt till följd av omlokaliseringen. Som framgår nedan har inte detta skett, främst eftersom ett flertal yngre medarbetare valde att sluta sin anställning till följd av omlokaliseringen.

Tabell 28. Åldersstruktur Folkhälsoinstitutet 2004 – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Genomsnittsålder (utredare)	44	45	44	-	45

Källa: Statens folkhälsoinstitut, årsredovisningar 2004–2008

Medelåldern bland alla de 76 som nyanställdes år 2006 i Östersund var 41 år. Chefspersonalens medelålder har varit nästan oförändrad, 57 år, under omlokaliseringsperioden. Beträffande den akademiska kompetensen kan konstateras att myndigheten numera har en betydligt högre folkhälsovetenskaplig kompetens än under tiden i Stockholm. Numera rekryteras som lägst utredarpersonal med magisterexamen. År 2004 var antalet disputerade 12. År 2008 hade det ökat till 26 stycken. Medellönen för samtliga låg 2008 på cirka 34 000 kronor, det vill säga 2 700 kronor högre än före omlokaliseringen.

Enligt personalundersökningar framgår det att personalen nu trivs bra med sina arbeten, men att produktionstrycket upplevs som för högt. Denna bild har därmed radikalt förändrats sedan 2005–2006, då det enligt intervjuerna rörde närmast krisstämning.

Den totala sjukfrånvaron framgår av tabellen nedan. Sjukfrånvaron sjönk under flyttåren till följd av att flera av dem som varit sjuka bland Stockholmspersonalen slutade och att nyanställda vanligtvis inte är sjuka den första tiden av sin anställning.

Tabell 29. Folkhälsoinstitutet sjukfrånvaro (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
Totalt	4,1	3,4	2,7	1,6	3,0
Varav långtidssjuka	2,6	2,1	1,4	0,8	1,5

Källa: Statens folkhälsoinstitut, årsredovisningar 2004–2008.

Enligt myndigheten har den högre formella kompetensen och personalens korta anställningstid bidragit till att organisationen blivit mer förändringsorienterad. Detta har medfört att de relativt stora förändringarna i folkhälsopolitiken som skedde strax före omlokaliseringen gått relativt smidigt att genomföra i myndigheten.

Folkhälsoinstitutet hade ett effektivt disponerat cellkontor i Stockholms innerstad. Numera har myndigheten större yta per anställd än i Stockholm. Hyreskostnaderna är trots detta betydligt lägre i dag.

4.7.1 Bilden av Folkhälsoinstitutet

Under 2009 har Folkhälsoinstitutet genomfört två målgruppsundersökningar. Av den ena, nöjd-kund-undersökningen, framgår att avnämarna (som i huvudsak utgörs av kommuner och landsting) är mest nöjda med den vetenskapliga kvaliteten och minst nöjda med tillämpbarheten och behovsanpassningen hos Folkhälsoinstitutets kunskap. Sammantaget är dock myndighetens sammanfattande betyg gott enligt den konsult som genomfört undersökningen. Den andra undersökningen,

kännedomsundersökningen, visar att kunskapen om Folkhälsoinstitutet är relativt låg bland rektorer och kommunföreträdare, det vill säga bland de kanske väsentligaste målgrupperna. Även i denna undersökning framkommer att informationen till omvärlden måste anpassas bättre till användarnas behov.

Det är i huvudsak två kontaktytor som är av betydelse för Folkhälsoinstitutet, kunskapssamhället (forskare) och folkhälso-Sverige (länsstyrelser, kommuner och landsting). Många av samverkanspartnerna i Stockholm (till exempel forskarsamhället, men knappast de strategiska myndigheterna, såsom Socialstyrelsen) har framfört att man anser att myndigheten blivit mera svårtillgänglig i och med flytten.

5 Slutsatser

5.1 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen bedömer att båda regionerna kompenseras för de förlorade arbetstillfällena genom omlokaliseringen.

Den starka konjunktur som rådde under hela omlokaliseringsförloppet medverkade med stor sannolikhet till det positiva utfallet, liksom att många före detta försvarsanställda valde att bo kvar i regionen. Detta var inte något som förutsågs av regeringen eller Lokaliseringsutredningen. För Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet innebar dock omlokaliseringen ett omfattande produktionsbortfall under framför allt en tvåårsperiod som begränsade deras möjlighet att sköta sina uppdrag. I dag bedömer vi att verksamhetsvolymen är tillbaka till motsvarande nivå som före omlokaliseringen.

Men det finns också anledning till kritik.

- Det utreddes aldrig om det fanns andra sätt att kompensera regionerna som varit bättre anpassade till mottagarna och mindre resurskrävande.
- Det kan ifrågasättas om det är rimligt att reducera en myndighets verksamhet under flera års tid.
- Kostnaderna för flytten har blivit väsentligt högre – 1,1 miljon kronor per flyttat arbetstillfälle i stället för de 0,7 miljoner kronor som Lokaliseringsutredningen räknade med.
- Det är mindre troligt att de merkostnader som uppstod hos myndigheterna går att återvinna under den förväntade amorteringstiden på 20 år.
- Regeringen har inte följt upp effekterna, varken hur höga de faktiska kostnaderna blev eller om kompensationen blev som det var tänkt.

5.2 Regionerna blev kompenserade

Riksrevisionens huvudsyfte var att granska om regionerna Karlstad och Östersund kompenserats för de nedlagda förbanden genom omlokaliseringsbeslutet. Regionerna har enligt vår bedömning kompenserats för förbandsnedläggningarnas negativa regionala effekter.

Negativa effekter på arbetsmarknaden

Antalet arbetstillfällen (dagbefolkning) utföll negativt för båda regionerna. Omlokaliseringen av myndigheter kompenserade således inte fullt ut för bortfallet av arbetstillfällen, mätt som dagbefolkning, i regionerna när försvarsenheterna lades ned. En annan effekt av omlokaliseringen var att arbetstillfällen som sysselsatte högutbildade män försvann och ett tillskott av arbetstillfällen för högutbildade kvinnor kom till. Räknat i lön och utbildningsnivå var arbetstillfällen inom försvaret och myndigheterna i stort sett likvärdiga.

Positiva effekter på kommunal ekonomi

Nettoeffekten på skattekraft (mätt som samlad lönesumma i regionerna) som en följd av förbandsnedläggningen och omlokaliseringen av myndigheter var positiv för båda regionerna. Detta gäller framför allt för Östersundsregionen, där en hög andel av före detta försvarsanställda återfinns i regionens nattbefolkning även 2007. Man bodde alltså kvar i regionen och var verksam inom någon annan bransch.

Det har inte varit möjligt att undersöka den inomregionala skillnaden i Karlstadsregionen.¹⁰¹ Det är dock rimligt att anta att utfallet för Kristinehamn var negativt jämfört med Hammarö och Karlstads kommun.

Regionerna har genom omlokaliseringen av myndigheter kompenserats för de direkta negativa effekter som förbandsnedläggningen kom att ha på det samlade regionala skatteunderlaget.

Negativa och positiva effekter på lokalt näringsliv

Vad det gäller myndigheternas efterfrågan av varor och tjänster har den minskning som förbandsnedläggningen inneburit inte kommit att kompenseras fullt ut av att nya myndigheter omlokaliseras till regionerna, i och med att deras lokala inköp förefaller något mindre än Försvarsmaktens. Båda regionerna står som nettoförlorare, eftersom de inköp som skedde lokalt och regionalt minskade när förbanden lades ned.

¹⁰¹ Då det inte finns statistik för var de myndighetsanställda bor, utöver att de bor i FA-regionen respektive utanför FA-regionen.

Avseende individers och hushålls konsumtion av varor och tjänster är båda regionerna nettovinnare i den bemärkelsen att förändringen av konsumtionsenheternas struktur (det vill säga hushållens/familjernas sammansättning) under 2003–2007 är till fördel för regionerna. Detta beror framför allt på att större familjer i högre utsträckning är kvar som nattbefolkning, det vill säga är mantalsskrivna i någon av FA-regionernas kommuner.

Tabell 30. Sammanvägt resultat av granskningen i de två regionerna

Effekter på:	Östersund	Karlstad
Lokal arbetsmarknad och sysselsättning	Nej, omlokaliseringen av myndigheter har inte fullt ut kompenserat för bortfallet av arbetstillfällen.	Nej, omlokaliseringen av myndigheter har inte fullt ut kompenserat för bortfallet av arbetstillfällen. Störst tapp i arbetstillfällen i Kristinehamns kommun.
Kommunal ekonomi	Ja, nettoeffekten på skatteunderlaget blev positivt genom att en så pass hög andel av före detta försvarsanställda återfinns i regionen.	Ja, regionen blev kompenserad, men inte mer. En svag positiv förändring av det samlade skatteunderlaget kan ses, men samtidigt ser vi inomregionala effekter där Kristinehamns kommun är förlorare.
Lokalt näringsliv	Ja, hushållens samlade konsumtion ökade. Nej, avseende verksamheternas lokala konsumtion av varor och tjänster.	Ja, hushållens samlade konsumtion ökade. Nej, avseende verksamheternas lokala konsumtion.
Sammanvägt	Ja, vi bedömer att regionen kompenserats för de negativa effekterna av förbandsnedläggningen.	Ja, vi bedömer att regionen som helhet kompenserats för de negativa effekterna av förbandsnedläggningen, men inte Kristinehamn.

5.3 Myndigheterna är tillbaka på banan

Riksrevisionens andra syfte var att undersöka hur omlokaliseringen har påverkat Konsumentverkets och Folkhälsoinstitutets verksamheter och vilka kostnader omlokaliseringen medfört för myndigheterna.

5.3.1 Myndigheternas verksamhet har återhämtat sig

Vår slutsats är att båda myndigheternas verksamhetsvolym påverkades väsentligt under åren 2005 till 2008. Särskilt negativt påverkades volymen under åren 2006 och 2007. I dag, 2009, har myndigheterna i stort sett uppnått tidigare verksamhetsvolym givet de verksamhetsförändringar myndigheterna gått igenom.

Enligt myndigheternas egna bedömningar har verksamheten haft tillräcklig kvalitet. Avnämarna är relativt nöjda med myndigheternas verksamhet, trots vissa brister, enligt de mätningar vi tagit del av och själva utfört. Vi kan dock inte bedöma hur verksamheternas kvalitet har förändrats sedan 2004, eftersom jämförelsematerial saknas.

5.3.2 Effekter på verksamhetsvolym och kvalitet

Det ställs normalt samma krav på myndighetens verksamhet under och efter en omorganisering eller omlokalisering som innan. Det betyder bland annat att verksamheten alltid ska bedrivas effektivt. Myndigheternas verksamhet har i väsentlig utsträckning varit påverkad under de fem år som gått sedan myndigheterna först fick veta att de kunde komma att omlokaliseras. Både verksamhetens volym och kvalitet har, som förväntat, varit lägre under en övergångsperiod än före omlokaliseringen.

Förklaringar till produktionsbortfallet

De väsentligaste anledningarna till att verksamheterna påverkades negativt under övergångsperioden har varit dessa:

- Det ställdes krav på egenfinansiering av flyttkostnaderna.
- Medflyttningsfrekvensen var extremt låg (1 procent).
- Villkor för arbetsplikt och uppsägningstider var generösa.
- Erfaren personal slutade och tog med sig kompetens och personliga nätverk.
- Den nya personalen saknade erfarenhet av myndigheternas respektive ämnesområden. Behovet av specialkompetenser var stort.¹⁰²
- Kompetensöverföringen har varit problematisk. Det har tagit flera år att bygga upp kompetensen.
- Olika delar av myndigheterna har under perioder varit underbemannade.
- Den personal som fanns på plats behövde arbeta med andra uppgifter¹⁰³ än den ordinarie verksamheten.

Dessa faktorer har samverkat och tillsammans orsakat produktionsbortfall. De har också påverkat verksamhetens kvalitet.

Produktionsbortfall betyder i vår granskning den tid som skulle ha kunnat användas till verksamhet som följer av myndighetens instruktion och regleringsbrev (vi bortser här från att flytten var ett uppdrag).

¹⁰² Till exempel jurister med inriktning mot konsumenträtt, folkhälsoexpertis.

¹⁰³ Exempelvis personalvård, rekrytering, kompetensöverföring och utvecklande av nya rutiner. Till detta kom under en period administrationen av flytten.

Omlokaliseringen krävde att en del av arbetstiden i stället ägnades åt flyttrelaterat arbete. Eftersom denna andel av arbetstiden inte ersattes genom exempelvis överrekrytering¹⁰⁴ i motsvarande grad, föll den produktion bort som under normala förhållanden skulle ha utförts. Av det i vid mening flyttrelaterade arbetet vill vi särskilt peka på de resurser – tid – som myndigheterna ägnat arbetet med kompetensuppbyggnad.

Både Folkhälsoinstitutets och Konsumentverkets verksamhet kräver till relativt betydande del specialiserade kompetenser (folkhälsokompetens på forskarnivå och jurister erfarna inom konsumenträtten) som inte finns tillgängliga på arbetsmarknaden. Detta betyder att det för båda myndigheterna är fråga om stora kompetensvolymmer som ska överföras. Vi bedömer att det tar exempelvis en utredare vid Folkhälsoinstitutet minst två år att uppnå full förtrogenhet med arbetet. Att vara fullt förtrogen med arbetet och kunna bedriva det effektivt innebär att en utredare vet tillräckligt om folkhälsovetenskapliga metoder, interna mål, krav och arbetsrutiner, tidigare relevanta arbetsresultat inom myndighetens område, kollegers specialiserade kompetenser (som kan användas i det egna arbetet), företrädarens (den icke-medflyttande) personliga nätverk, Folkhälsoinstitutets institutionella nätverk, interna databaser och uppgiftssamlingar med mera. Under denna tid uppstår alltså ett produktionsbortfall. Att produktionsbortfallet för Folkhälsoinstitutet blivit så omfattande beror på att antalet individer som behövt genomgå denna långa period av kompetensuppbyggnad varit så stor. 100 procent av utredarna har nyrekryterats eftersom bara en medarbetare¹⁰⁵ flyttat med till Östersund.

Frågan uppstår om kompetensöverföringen hade kunnat planeras och utföras mera effektivt och därmed kunnat minska produktionsbortfallet. Folkhälsoinstitutet är medvetet om att kompetensöverföringen skulle ha kunnat planeras och genomföras mera effektivt. Vi har inte fördjupat oss i frågan, men det framstår som tydligt att arbetsgivarnas relativt generösa inställning till Stockholmspersonalen gjorde det svårare att behålla personal under den uppsägningstid som avtalsmässigt gällde. Personal som snabbt fick erbjudande om nytt arbete i Stockholm tilläts att sluta direkt i stället för att medverka till kompetensöverföringen under den formellt möjliga uppsägningstiden. Samtidigt har myndigheten haft andra hänsyn att ta, bland annat att ta hand om statens rykte som god arbetsgivare.

¹⁰⁴ Folkhälsoinstitutet har tidvis haft viss överrekrytering, men upplevt svårigheter att tillräckligt finansiera denna.

¹⁰⁵ Enligt Lokaliseringsutredningens mest pessimistiska kalkylalternativ borde myndigheterna kunna förvänta sig att 30 procent skulle flytta med.

Kvaliteten har påverkats negativt

Att mäta påverkan på kvaliteten är svårare. Den stora mängden nyrekryterade och därför oerfarna personalen har medfört att vissa arbetsuppgifter inte kunnat utföras under perioder. Den långa perioden av kompetensuppbyggnad och annat flyttrelaterat arbete har vidare undanträngt kvalitetsutvecklande arbete. Detta har sannolikt också påverkat kvaliteten negativt. För Folkhälsoinstitutets del har det i en kundundersökning (2009) framkommit att produkterna (rapporter, föredrag med mera) inte tillräckligt väl anpassats till mottagarnas behov eller förväntningar. Eftersom det inte finns någon motsvarande mätning från tiden före omlokaliseringen är det osäkert om detta problem funnits också tidigare. Ett annat exempel är att konsumentvägledare och andra yrkesgrupper inte haft någon att vända sig till på Konsumentverket och därför uppmanats att i stället bilda egna nätverk. Trots att Konsumentverkets webbsida uppfattas som den viktigaste kommunikationskanalen av myndigheten fanns under omlokaliseringen inte resurser för att fortsätta att underhålla och utveckla webbplatsen som tidigare. Fokus under flytten blev i stället att försöka hålla webben uppe. Först hösten 2009 har myndigheten lanserat en ny version av webbplatsen. Vidare har det förekommit att Konsumentverkets jurister inte kunnat utnyttja tillfällen till förhandlingar med branschorganisationer. Vissa regeringsuppdrag har försenats och redovisningen av dem har minskat i omfattning.

5.4 Kostnaderna blev högre än förväntat

De merkostnader som myndigheterna har haft till följd av omlokaliseringen har redovisats i enlighet med återrapporteringskraven i regleringsbrev. Värdet av det produktionsbortfall som båda myndigheterna haft har inte redovisats, eftersom myndigheterna inte haft i uppdrag att redovisa sådana kostnader. Riksrevisionen anser att det finns anledning att även beräkna värdet av det produktionsbortfall som uppstått under flyttperioden. Denna post påverkar inte myndigheternas förvaltningsanslag men bör beaktas av beslutsfattare inför eventuella kommande omlokaliseringsbeslut. Vi har värderat detta till genomsnittlig lönekostnad per handläggartimme. Det är rimligen en låg uppskattning om beloppet ska täcka värdet av de rättsförluster med mera som sannolikt uppkommit under den period som personalen varit upptagen med flyttbestyr och kompetensöverföring.

En beräkning av produktionsbortfall ger vid handen att det kan röra sig om 76 miljoner kronor för Folkhälsoinstitutet. Överför vi samma beräkningsmodell på Konsumentverket har myndigheten en kostnad på cirka 50 miljoner kronor för sitt produktionsbortfall.¹⁰⁶ Om vi lägger till dessa poster till myndigheternas redovisade kostnader, blir den sammanlagda kostnaden för de båda myndigheterna 280 miljoner kronor. Det ger en kostnad på cirka 1,1 miljon kronor (1 077 000) per flyttat arbetstillfälle (totalt 260 arbetstillfällen för båda myndigheterna), vilket är 53 procent över den taknivå (700 000 kr per arbetstillfälle) som Lokaliseringsutredningen redovisat.

Regeringen har inte uttalat någon bestämd uppfattning om en förväntad kostnad per omlokiserat arbetstillfälle.

5.5 Vad kan man lära sig av den senaste omlokaliseringen?

Vi har kunnat konstatera att det skulle ha varit värdefullt både för regeringen och för de berörda myndigheterna om de hade haft tillgång till färsk erfarenheter inför omlokiseringsbeslutet och under omlokiseringsprocessen.

Riksrevisionen redovisar därför i det följande synpunkter på omlokiseringsprocessen som det kan finnas anledning att ta hänsyn till vid liknande beslutssituationer.

Omlokalisering tar tid

Att omlokalisera en myndighet tar åtminstone fem år. Regeringsbeslutet för Konsumentverkets omlokalisering kom i juni 2005 och angav att myndighetens omlokalisering skulle vara slutförd före utgången av 2006. Med detta avsågs myndighetens praktiska etablering på den nya förläggningssorten. Men arbetet med att flytta började tidigt under 2005, och omlokiseringsprocessen pågick i väsentliga avseenden även 2008 och är enligt Konsumentverket ännu inte helt avslutad.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Vi har inte beräknat värdet av produktionsbortfallet för Konsumentverket. Däremot har vi beräknat motsvarande värde för Folkhälsoinstitutet och kommit fram till att det motsvarar 76 miljoner kronor. Myndigheterna motsvarar varandra i storlek och har bägge en verksamhet som kräver specialistkompetens. De rekryterade ungefär lika många nya personer under omlokiseringsperioden. Således bör kostnaden för produktionsbortfall ligga på en liknande nivå för Konsumentverket.

¹⁰⁷ Detta stämmer med den utvärdering av omlokaliseringen på 1970-talet som Statskontoret genomförde 1989, där det angavs att det tar fem år för en myndighet att normalisera sin verksamhet.

Om man vill påskynda myndighetens återhämtning

Det var de omlokaliserade myndigheterna själva som fick bära den största delen av kostnaden¹⁰⁸ för omlokaliseringen. Statsbudgeten påverkades därmed inte nämnvärt. Om statsmakterna önskar en snabbare återhämtning än de cirka fyra fem år som vi kunnat observera, kan det finnas anledning att undersöka vilket ytterligare stöd som kan ges till myndigheterna. Myndighetsledningarna fick inget samlat stöd av berörda departement för att underlätta omlokaliseringsarbetet (till exempel kunskapssammanställningar, ett upphandlat konsultstöd tillgängligt för myndigheterna samt stödorgan såsom Komom som hunnit väl förbereda sitt stöd). Det var i stället upp till varje myndighetsledning och departement att själva välja hur omlokaliseringen skulle hanteras.

Realistiska lönsamhetskalkyler

Lokaliseringsutredningen beräknade återbetalningstider för de kostnader som flytten skulle medföra. Utredningen kunde med den beräkningsmodell som användes visa på en återbetalning efter 20 år. Enligt denna beräkningsmodell var det de summerade mindre-kostnaderna under de 20 åren efter flytten som gav detta positiva utfall. Man räknade då främst med lägre löne- och lokalkostnader. Vi har funnit att lokalkostnaderna sjunkit, för Folkhälsoinstitutet med cirka 3 miljoner kronor per år och för Konsumentverket med cirka 10 miljoner kronor per år. Men vi har då inte beaktat att delar av Konsumentverkets verksamhet överförts till andra organisationer¹⁰⁹.

Lönekostnaderna har däremot ökat. I Konsumentverkets fall motsvarar denna ökning (8,9 miljoner kronor/år) minskningen av lokalkostnaderna. För Folkhälsoinstitutets del har lönerna under perioden juni 2005 till sista december 2008 ökat med cirka 1 500 kronor per månad (löpande priser) och anställd eller cirka 2 miljoner kronor per år. Även här motsvarar löneökningen alltså det som sparats in på lokalkostnaderna. Möjligheterna att nå en ekonomisk återbetalning på 20 år borde därmed ha försvunnit. Samtidigt finns det anledning att ifrågasätta denna långa diskonteringsperiod med hänsyn till hastigheten hos omvandlingen i den statliga förvaltningen. Utan att vi närmare har studerat valet av återbetalningstid anser vi att en betydligt kortare amorteringstid borde ha valts, till exempel fem år.

¹⁰⁸ Se till exempel prop. 2005/06:1 och prop. 2006/07:1. De finansiella rammar som angavs för omlokaliseringen var att flytten skulle genomföras inom myndigheternas befintliga förvaltningsanslag. Den ersättning som med säkerhet skulle betalas ut till myndigheterna var en engångspremie för att täcka särskild pensionsersättning. Till detta kom de bidrag som kunde sökas för kompetensväxling hos Kammarkollegiet. Därutöver fick myndigheterna utnyttja sitt anslagssparande och utökade låneramar.

¹⁰⁹ Det var alltså en mindre omfattande verksamhet som skulle inhysas i de nya lokalerna. Hyreskostnaderna hade då också rimligtvis blivit lägre i Stockholm.

I en beslutssituation bör också kostnaden för att inte flytta myndigheterna beaktas. Konsumentverket planerade exempelvis för att ett stort antal pensionsavgångar skulle äga rum med början 2004 och pågå i fem år. Det innebär att myndigheten ändå skulle ha haft förhöjda kostnader för pensionsavgångar. Detta skulle däremot ha gjort det möjligt att sprida ut arbetet med kompetensöverföringen till den nya personalen under en betydligt längre period. Det årliga och kanske också det totala produktionsbortfallet och de därmed förknippade undanträngningseffekterna skulle då ha kunnat påverkas i positiv riktning.

En relaterad fråga är vad det skulle ha kostat att på andra sätt ha kompenserat de båda regionerna, genom bidrag, förbättrad infrastruktur med mera. En styrning av Lokaliseringsutredningen i dessa avseenden via direktiven skulle ha kunnat ge regeringen ett bättre beslutsunderlag.

Förnyelsepotential

Både Folkhälsoinstitutet och Konsumentverket stod inför förändringar när beslutet om omlokalisering fattades. För Folkhälsoinstitutets del hade förändringarna redan påbörjats. Genom omlokaliseringen av myndigheterna kunde åtminstone vissa förändringar av verksamheterna lättare genomföras. När det gällde förändringar av till exempel arbetsrutiner underlättades det av att personalen var ny. Omlokalisering kan också vara ett tillfälle att utveckla nya former för kompetensöverföring, faddersystem för nyanställda med mera.

Identifiering och underhåll av kunskapskapital

Alla myndigheter har användning av att definiera vad som är myndighetens strategiska kompetens och vilket kunskapskapital som denna är beroende av. Myndigheterna var på denna punkt oförberedda. De hade inte analyserat vilken kunskap (metoder, nätverk och erfarenheter) som var viktigast att överföra och vilka som var de väsentligaste bärarna av de skilda delarna av det totala kunskapskapitalet. Detta kan ha förlängt och försvårat omställningsprocessen.

En lokaliseringsstrategi att utgå från

Det kan bli aktuellt också framöver att genom omlokalisering kompensera regioner för marknadens utveckling eller åtgärder från statsmakternas sida. Ska åtgärden genomföras under tidspress, som var fallet med den senaste omlokaliseringen, är det svårt att ta hänsyn till de större regionalpolitiska, förvaltningspolitiska, arbetsmarknadspolitiska, utbildningspolitiska med flera sammanhang som varje lokaliseringsbeslut bör anpassas till eller i alla fall ses i ljuset av. Då kan det vara till hjälp att ha en lokaliseringsstrategi

som kan användas för att pröva alternativa beslut mot. En sådan bör ta upp både ny- och omlokalisering av myndigheter.

Uppföljning och utvärdering

För att kunna ta fram bra beslutsstöd vid en liknande situation som den 2005 behövs underlag. Sådana underlag bör bygga på de erfarenheter och den kunskap som finns om hur tidigare omlokaliseringar har fungerat. För att kunna bygga upp denna kunskap krävs bland annat fullständig redovisning av hur kostnaderna fördelat sig. Vidare bör omlokaliserade myndigheters erfarenheter tas till vara på ett systematiskt sätt.

Bilaga 1 Metod för beräkning av regionala effekter

Nedan beskrivs hur de regionala effekterna i granskningen har beräknats.

Effekter på sysselsättning

Sysselsättningseffekten i regionerna utgörs av nettoförändring i antal arbetstillfällen på den lokala arbetsmarknaden, det vill säga arbetstillfällen lokaliserade i regionerna. Vi jämför antal arbetstillfällen som försvann i och med förbandsnedläggningen med hur många arbetstillfällen som tillkommit genom omlokaliseringen av myndigheter. Det är således de direkta effekterna på sysselsättningen i regionerna till följd av försvarsbeslutet från 2004 som undersöks.

För att fastställa hur många arbetstillfällen som försvann från de båda regionerna – det vill säga antal sysselsatta vid förbanden innan försvarsbeslutet 2004 – har den primära källan varit statistik som beställts från SCB. Därifrån har vi beställt uppgifter för antal sysselsatta vid förbanden i Kristinehamn och Östersund, vilket anges som sysselsatt dagbefolkning 2003. Försvarsbeslutet omfattade dock även enheter i Hammarö respektive Karlstads kommun, med ett mindre antal sysselsatta. Det har inte varit möjligt att få fram statistik för dessa två enheter från SCB, varför vi har förlitat oss på uppgifter från Försvarsmakten (intervjuer och skriftligt material).

För att fastställa antal arbetstillfällen vid de statliga myndigheter som omlokaliseras är det viktigt att kunna isolera effekterna av försvarsbeslutet, det vill säga att kunna fastställa hur många årsarbetstillfällen vid myndigheterna som är ett resultat av försvarsbeslutet och inte av andra faktorer som påverkar myndigheternas verksamhet. Ett metodologiskt problem är att omlokaliseringen av verksamheter vid de olika myndigheterna genomförts vid olika tidpunkter. Det har därför inte varit särskilt meningsfullt att kontrollera antalet anställda vid samtliga myndigheter vid en specifik tidpunkt. Med anledning av detta, samt att det i flera fall enbart är delar av myndigheter som omlokaliseras, har det inte varit möjligt att fastställa antal omlokaliserade arbetstillfällen genom att beställa statistik från SCB. Uppgifter om hur många tjänster som faktiskt omlokaliseras till berörda orter har därför inhämtats genom intervjuer med respektive myndighet. För varje myndighet har principen varit att fastställa

hur många arbetstillfällen som tillkommit i respektive region till följd av omlokiseringsbeslutet, det vill säga när rekryteringsprocessen till berörda enheter alternativt hela myndigheten avslutats.

Effekter på den kommunala ekonomin genom förändringar av skatteunderlaget

För att granska effekter på den kommunala ekonomin – skatteunderlaget – i regionerna, i detta fall beräknat som förändring av total lönesumma, behöver vi ta hänsyn till var de sysselsatta vid de statliga verksamheter som granskas bor någonstans (det vill säga var de är nattbefolkning).

Från SCB har vi beställt uppgifter om hur många av de sysselsatta vid förbanden i Kristinehamn och Östersund 2003 som också bodde i respektive FA-region. För dessa individer har vi också erhållit uppgifter om löneinkomst. För de sysselsatta vid enheterna i Hammarö och Karlstads kommuner, har det inte varit möjligt att få fram statistik från SCB. För de sysselsatta vid dessa enheter har vi därför antagit att andelen som är boende i FA-regionen samt deras genomsnittliga löneinkomst varit densamma som vid förbandet i Kristinehamn. Utifrån dessa uppgifter beräknas den totala lönesumman för de försvarsanställda som bor i respektive region, som ett estimat på skatteunderlaget för kommunerna i respektive region 2003.

För att beräkna förändringen i total lönesumma i regionerna (som estimat för förändring i skatteunderlag för kommunerna) behöver vi beräkna lönesumman för de sysselsatta vid de nya statliga tjänsterna som också bor i regionerna samt även ta hänsyn till löneinkomsten för de tidigare försvarsanställda som stannade kvar i respektive region.

Från SCB har vi beställt uppgifter om boendeort och löneinkomst (samt pension för de som pensionerats och bor kvar i regionen) 2007 (senast tillgängliga år) för dem som var sysselsatta vid de militära förbanden 2003. Uppgifter för de sysselsatta vid enheterna i Hammarö respektive Karlstads kommuner har insamlats genom intervjuer och skriftligt material från Försvarsmakten. Genomsnittlig löneinkomst och i förekommande fall pension för denna grupp har skattats enligt principen ovan. Utifrån dessa uppgifter beräknas den totala lönesumman (inklusive pension) för de tidigare försvarsanställda som bor kvar i respektive region 2007.

Av anledningar som beskrivits ovan har det inte varit möjligt att fastställa boendeort och lönesumma för sysselsatta vid de omlokiserade myndigheterna genom att beställa statistik från SCB. I stället har vi genom intervjuer med respektive myndighet skattat andelen sysselsatta som bor i regionen (2008 för Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet). Vi har genom intervjuer också insamlat information om före detta försvarsanställda arbetar vid de nya myndigheterna för att undvika dubbelräkning. Uppgifter om genomsnittlig löneinkomst för sysselsatta vid de omlokiserade

myndigheterna har inhämtats genom intervjuer och uppgifter i årsredovisningar. Utifrån uppgifterna om antalet faktiskt omlokaliserade arbetstillfällen och andel boende i respektive region har den totala lönesumman för myndighetsanställda beräknats med utgångspunkt i den genomsnittliga löneinkomsten vid respektive myndighet (2007 års prisnivå).

Utifrån de två totalsummorna har vi beräknat förändringen av total lönesumma för respektive region, som ett estimat på förändring i skatteunderlag för kommunerna i regionerna.

Effekter på det lokala näringslivet

I granskningen skattas betydelsen av försvarets respektive myndigheternas närvaro för det lokala näringslivet på två olika sätt. Det handlar dels om verksamheternas lokala konsumtion av varor och tjänster, dels om de sysselsattas (och deras familjers) konsumtion av varor, tjänster och offentlig service. Det sistnämnda mäts genom förändringar av konsumtionsenheter.

De militära förbandens inköp av varor och tjänster har skattats utifrån bokslutsdata för förbanden för 2005 (vilket visat sig vara det material som funnits tillgängligt). Uppgifter om vilka inköp som görs av externa aktörer bygger på uppgifter från intervjuer med Försvarmakten och tidigare gjorda studier på området. Dessa uppgifter har vidare använts för att skatta värdet av försvarets inköp av varor och tjänster från lokala leverantörer. Utifrån bokslutsdata har ett antal utgiftsslag som dels upphandlats externt, dels till vissa delar från lokala leverantörer identifierats. Värdet av dessa utgiftsslag som köpts från lokala leverantörer har skattats och beräknats utifrån följande princip¹¹⁰:

Andel av försvarets externa inköp som köps lokalt

Utgiftsslag	Andel av externa inköp som köps lokalt
Personal (exkl. lön) <i>Här ingår exempelvis kompetensutveckling och diverse personalaktiviteter</i>	75 %
Resor/transporter <i>Här ingår tjänsteresor och transporter</i>	50 %
Reparation/underhåll <i>Här ingår tjänster som t ex bygg, vvs</i>	75 %
Förbrukningsvaror <i>Här ingår kontorsmaterial och andra mindre inköp</i>	20 %
Övriga tjänster <i>Här ingår exempelvis lokalvård, IT-tjänster och konsulttjänster</i>	50 %

¹¹⁰ Bygger på dels intervjuer med Försvarmakten, dels Holm, Einar & Holme, Kirsten (1999) Kiruna Garnisons lokala betydelse.

Vad gäller myndigheternas inköp från lokala leverantörer har detaljerade beskrivningar inhämtats från ett antal myndigheter avseende vilka inköp som görs från lokala leverantörer tillsammans med en skattning av värdet för dessa inköp. Det handlar främst om inköp av tjänster som av nödvändighet utförs lokalt, exempelvis tjänster som transporter, vissa IT-tjänster, säkerhet, drift och underhåll av lokaler samt inköp av förbrukningsmaterial. Det totala värdet av myndigheternas inköp från lokala leverantörer har sedan fördelats på antal anställda vid respektive myndighet. Dessa uppgifter har sedan använts som utgångspunkt för att schablonberäkna värdet av lokala inköp för övriga myndigheter baserat på hur många tjänster som omlokaliseras vid dessa.

Det andra sättet som vi beräknar effekter på lokalt näringsliv är genom att beräkna förändring av konsumtionsenheter.¹¹¹ Från SCB har vi beställt det totala antalet konsumtionsenheter för försvarsanställda som också är bosatta i regionerna 2003. Detta mått utgör de försvarsanställdas och deras respektive familjers sammanlagda konsumtionsvikt i regionen 2003. För att avgöra förändringen har konsumtionsenheterna för före detta försvarsanställda som bodde kvar i respektive region 2007 samt antalet konsumtionsenheter för anställda vid myndigheterna slagits samman till en grupp, och sedan har differensen mellan försvarsanställda 2003 och denna grupp beräknats.

Avseende antalet konsumtionsenheter för anställda vid myndigheter har detta baserats på en uppräknings av förhållandena för Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet (som beställts från SCB). Vi har antagit att hushållsstorleken var densamma för övriga myndigheter, eftersom medelålder och inkomst vid myndigheterna visat sig vara tämligen lika. Det genomsnittliga antalet konsumtionsenheter per anställd vid Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet har därefter använts för att schablonberäkna det totala antalet konsumtionsenheter som tillförts respektive region. Utifrån dessa beräkningar jämför vi sedan den totala förändringen av antalet konsumtionsenheter i regionerna.

¹¹¹ Konsumtionsenhet är ett mått på hushållsstorlek och struktur, som baseras på antal medlemmar i hushållet, medlemmarnas ålder mm. Det är hushållets storlek och struktur som utgör basen för privat och offentlig konsumtion av varor och tjänster. Samtidigt skiljer sig hushållens disponibla inkomster väldigt lite i Sverige och särskilt för de populationer som vi studerar, det vill säga försvarsanställda och anställda vid de omlokaliserade myndigheterna. Att beräkna förändringen i konsumtionsenheter till följd av nedläggning av försvarsverksamhet och omlokalisering av myndigheter är därför ett bra estimat för förändring i lokal konsumtion.

Beräkningar

Följande beräkningar ligger, tillsammans med underlaget från de ca 40 intervjuerna, som huvudsakligt underlag för slutsatserna:

Frågeområde	Beräkning
Lokal arbetsmarknad och sysselsättning	
Nettoförändring i arbetstillfällen (dagbefolkning)	$dbmt_1 - dbft_0$
Nettoförändring i sysselsatt (nattbefolkning)	$nbmt_1 - nbft_0$
Kommunal ekonomi	
Nettoförändring skattekraft	$Ink * Mnb - (ink * Fnbt_1 - ink * Fbnt_0)$
Lokalt näringsliv	
Nettoförändring verksamheterna (försvar t_0 resp. myndigheter t_1) lokala inköp av varor och tjänster	$Mlkt_1 - Flk_{t_0}$
Nettoförändring individernas lokala konsumtion som följd av nedläggning och omlokalisering	$(Mnbt_1 * KE_{mnb}) - ((Fnbt_1 - Fnbt_0) * KE_{fnb})$
Övriga strukturella effekter	Beskrivs genom kvalitativa variabler (se rapporten)

Variabler:

t_1 = år 2007/2008 (beroende på tillgång av data)

t_0 = år 2003 (året innan försvarsbeslut)

dbf = samtliga sysselsatta vid försvarets verksamheter, oavsett bostadskommun

nbf = sysselsatta vid försvarets verksamhet, med bostadskommun inom FA-regionen (i de fall det anges i rapporten avses kommun istället för FA-region)

dbm = samtliga sysselsatta vid myndigheternas, oavsett bostadskommun

nbm = sysselsatta vid myndigheterna, med bostadskommun inom FA-regionen (i de fall det anges i rapporten avses kommun istället för FA-region)

ink = löneinkomst, används här som estimat på skattekraft.

Mlk = myndigheternas lokala inköp (skattas via intervjuer, samt budgetunderlag från respektive myndighet)

Flk = Försvarets lokalinköp (skattas via intervjuer, samt budgetunderlag från försvarsmakten)

Populationer:

Mnb = myndighetsanställda (nattbefolkning)

Fnb = försvarsanställda (nattbefolkning)

KE_{mnb} = konsumtionsenheter, myndighetsanställda

KE_{fnb} = konsumtionsenheter, försvarsanställda

Bilaga 2 Omlokaliserade myndigheter

Östersundsregionen	Omlokaliserade verksamheter/ enheter	Större förändringar efter omlokaliseringen
Arbetsmarknadsverket (AMS)	I huvudsak var de nya verksamheterna i Östersund nykonstruktioner under den centrala myndigheten. De tjänster som flyttades återfanns inom enheten för arbetsförmedlingsstöd, inom upphandlingsenheten, enhet för Chefs- och personalförsörjning, nationella telefonväxeln samt IT-support.	
Statens folkhälsoinstitut	Hela myndigheten omlokaliseras till Östersund, förutom Riskbruksprojektet i Stockholm (ca 20 tjänster).	
Försvarets materielverk	Verksamheten i Östersund arbetar inom områden som ledningssystem, teknisk information, materielinspektion, avfuktningsteknik, finkalibriga vapen, flygfälthållning, hjulfordon och logistikstöd i olika former.	
Försäkringskassan	Enheter som omlokaliseras var: enheten för Statlig fordran, enheten för Aktivitetsstöd och stödfunktionen Gemensam service.	Har fortsatt expandera (främst enheten för Aktivitetsstöd) och myndigheten har idag ca 640 anställda i regionen.
ITPS (Tillväxtanalys)	Stabsfunktioner inom ekonomi, information samt ett antal analystjänster.	
Kronofogdemyndigheten/ Skatteverket	Inom Kronofogdemyndigheten återfinns det utflyttade tjänster inom summarisk process, riksgemensamt kundcenter och inom skuldsanering. Inom Skatteverket tjänster för myndigheterna, IT-funktion samt utbildningsfunktion.	
Naturvårdsverket	Handläggare samt administrativ personal	
Nutek (Tillväxtverket)	Personal kopplade till strukturfondsprogrammet, regional utveckling samt administrativ verksamhet.	Har fortsatt expandera (främst tack vare Programstöd för regionala fonden) och är idag ca 70 anställda i Östersund.

Sika	Hela myndigheten omlokiserades till Östersund.	
Almi Företagspartner AB	Koncernövergripande verksamhet, center för affärsservice, telefonväxel.	Har fortsatt expandera till ca 22 tjänster.
Karlstadsregionen		
Arbetsförmedlingen	Ekonomiadministrativ verksamhet, myndighetsintern stödverksamhet.	Idag ca 60 tjänster på enheten, resterande har överförts till kärnverksamheten.
Elsäkerhetsverket	Tillsyns- och utredningsverksamhet.	
Sadev	Myndigheten nystartad år 2006, hela verksamheten i Karlstad.	
Konsumentverket	Hela myndigheten omlokiserades till Karlstad.	
Räddningsverket (MSB)	Enheten för brandfarliga och explosiva varor flyttades från Solna till Karlstad. Enhet för internationell verksamhet skulle etableras och utökas i Kristinehamn.	Verksamheten i Kristinehamn flyttades till Karlstad i samband med bildandet av MSB 1 januari 2009.

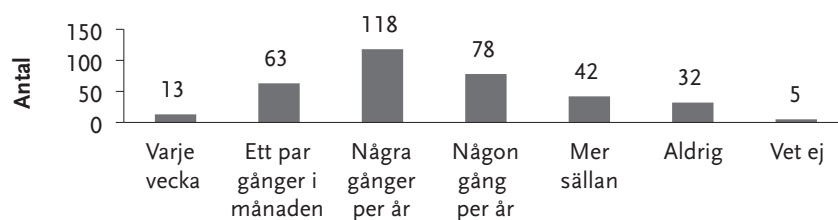
Bilaga 3 Underlag för beräkning av uppdragsarbete i personmånader (Folkhälsoinstitutet)

Tidigare givna uppdrag som avslutas under 2004	28
Tidigare givna uppdrag som inte avslutas under 2004	260
Nya uppdrag för 2004 som avslutas samma år	7
Nya uppdrag som inte avslutas under 2004	31
Totalt uppdragsarbete 2004, personmånader	326
<hr/>	
Tidigare givna uppdrag som avslutas under 2005	34
Tidigare givna uppdrag som inte avslutas under 2005	312
Nya uppdrag för 2005 som avslutas samma år	7
Nya uppdrag som inte avslutas under 2005	23
Totalt uppdragsarbete 2005, personmånader	376
<hr/>	
Tidigare givna uppdrag som avslutas under 2006	27
Tidigare givna uppdrag som inte avslutas under 2006	63
Nya uppdrag för 2006 som avslutas samma år	28
Nya uppdrag som inte avslutas under 2006	49
Totalt uppdragsarbete 2006, personmånader	167
<hr/>	
Tidigare givna uppdrag som avslutas under 2007	50
Tidigare givna uppdrag som inte avslutas under 2007	276
Nya uppdrag för 2007 som avslutas samma år	16
Nya uppdrag som inte avslutas under 2007	34
Totalt uppdragsarbete 2007, personmånader	376
<hr/>	
Tidigare givna uppdrag som avslutas under 2008	59
Tidigare givna uppdrag som inte avslutas under 2008	457
Nya uppdrag för 2008 som avslutas samma år	42
Nya uppdrag som inte avslutas under 2008	157
Totalt uppdragsarbete 2008, personmånader	715

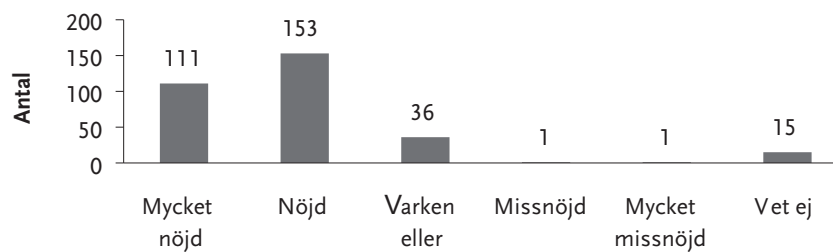
Bilaga 4 Enkätresultat

Enkäten besvarades av 367 (av totalt 664) konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare samt samhällsvägledare.

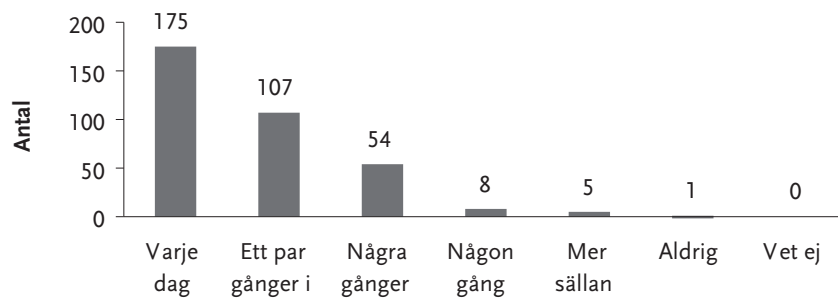
Hur ofta har du kontakt med handläggare från Konsumentverket?



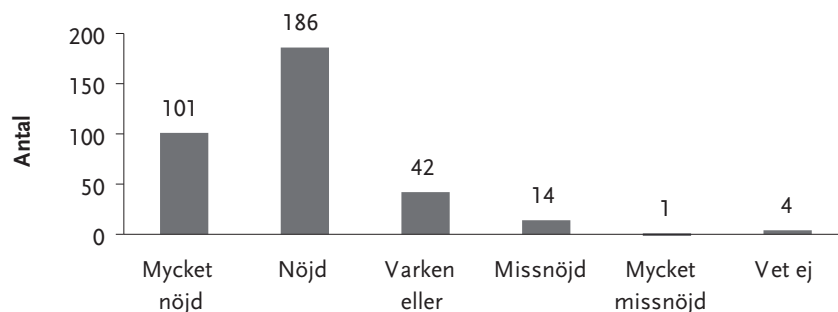
Hur nöjd är du med den information/kunskap som du får av Konsumentverkets handläggare?



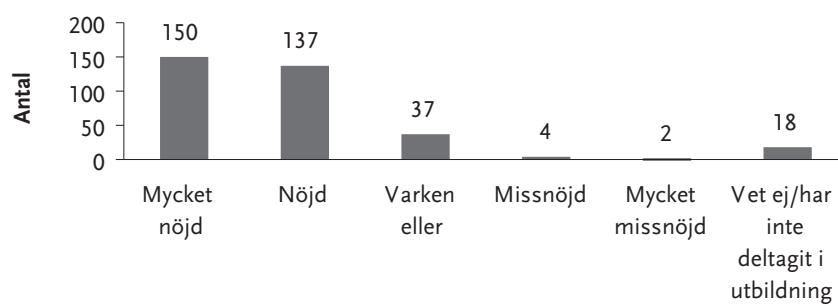
Hur ofta använder du Portalen?



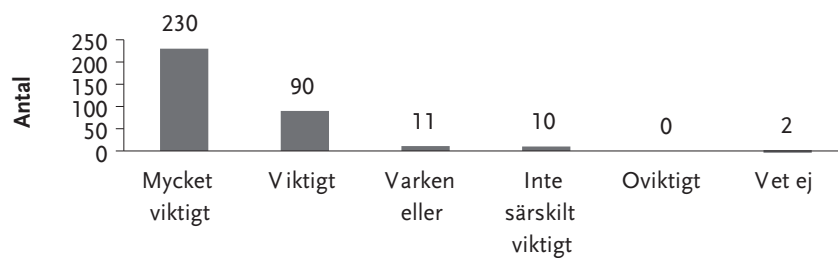
Hur nöjd är du med den information/kunskap som du får på Portalen?



Hur nöjd är du med den utbildning du får av Konsumentverket?



Hur viktigt är Konsumentverkets samlade stöd för att du ska kunna utföra ditt arbete?



Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se