

# OMLOKALISERING AV STATLIGA MYNDIGHETER 2016–2019

Slutrapport

## Innehåll

Uppdragets genomförande och rapportens innehåll .....	4
Rapportens syfte och genomförande .....	4
Inledning .....	7
Beslutet om omlokalisering.....	8
Myndigheterna .....	8
Den nya verksamhetsorten .....	12
Arbetskyldighet .....	14
Samverkan och förhandling med fackliga organisationer.....	16
Möta psykosociala reaktioner .....	17
Institutionellt minne och kompetensförsörjning.....	21
Institutionellt minne .....	22
Kompetensförsörjning – rekrytering och kompensatoriska åtgärder.....	24
Kvardröjande effekter.....	26
Verksamhetens resultat, effektivitet och kostnader .....	27
Stöd från andra myndigheter .....	30
Arbetsförmedlingen.....	30
Arbetsgivarverket .....	31
Ekonomistyrningsverket .....	32
Kammarkollegiet.....	33
Riksarkivet.....	33
Statistiska centralbyrån.....	34

Intervjuerna .....	34
<b>Sammanfattande reflektioner och råd .....</b>	<b>36</b>
Råd till regeringen och till myndigheter som i framtiden omlokaliseras .....	37
Beslutet om omlokalisering och den nya verksamhetsorten .....	37
Arbetskyldigheten.....	38
Om att möta psykosociala reaktioner.....	39
Institutionellt minne och kompetensförsörjning .....	40
Verksamhetens resultat, effektivitet och kostnader .....	40
Stödet från andra myndigheter .....	41
<b>Kammarkollegiets förslag.....</b>	<b>42</b>
En samordningsfunktion för stöd kring omlokaliseringar av statlig verksamhet....	42
<b>Bilaga 1 – Intervjupersoner .....</b>	<b>43</b>
<b>Bilaga 2 – Omlokaliserade myndigheter 2017–2018.....</b>	<b>45</b>

## Uppdragets genomförande och rapportens innehåll

Regeringen gav den 3 november 2016 Kammarkollegiet ett särskilt omlokaliseringssuppdrag. Uppgiften var att under perioden 2017 - 2020 sammanställa och tillgängliggöra det stöd som tillhandahålls av ett antal stödmyndigheter i samband med omlokalisering, samla erfarenheter från myndigheter som omlokaliseras under perioden samt ge exempel på hur omlokaliseringsfrågor har hanterats. Regeringen beslutade att under perioden omlokalisera hela eller delar av 19 myndigheter.

Kammarkollegiet har utfört uppdraget inom i huvudsak tre områden:

1. Inventering och dokumentation av befintligt stöd hos Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Riksarkivet och Arbetsförmedlingen samt ytterligare några myndigheter
2. Kunskapsinhämtning om pågående och avslutade omlokaliseringar
3. Analys av erfarenheter och råd inför kommande omlokaliseringar

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2020.<sup>1</sup>

### Rapportens syfte och genomförande

Detta är Kammarkollegiets slutrapport. Rapporten har sammanställts med syftet att bidra till att förbättra statens omlokaliseringsprocess, men också att bidra med erfarenheter till de myndigheter som blir föremål för en omlokalisering.

Vi beskriver i rapporten hur ett antal myndigheter har hanterat regeringens beslut om omlokalisering och i slutet av rapporten har vi samlat ett antal råd från myndigheterna till regeringen och de myndigheter som kan komma att omlokaliseras framgent.

De exempel som ges i rapporten syftar till att visa på likheter och olikheter i förutsättningar, strategier och arbetsätt bland myndigheterna. Vi värderar inte om det ena eller andra vägvalet är bättre jämfört med andra. Det handlar snarare om att spegla vidden av åtgärder, att myndigheter har haft skilda förutsättningar för att genomföra besluten samt att övergripande beskriva vad myndigheterna har gjort i olika delar av det som krävs vid en omlokalisering.

---

<sup>1</sup> Uppdrag att stödja myndigheter som är föremål för omlokalisering. Fi2016/03952/SFÖ.

Rapporten grundar sig på intervjuer med företrädare för 13 myndigheter som helt eller delvis har omlokaliserat sin verksamhet utifrån regeringens beslut. Myndigheterna fick sina beslut mellan 2016 och 2018. Vi har även använt de rapporter som myndigheterna har lämnat till regeringen. Intervjuerna genomfördes med företrädare för upp till fyra myndigheter samtidigt och vid ett tillfälle med företrädare för en enskild myndighet.

Citat i rapporten är hämtade dels från enskilda myndigheters rapporter till regeringen, dels från intervjuerna. När de gäller citat från intervjuerna har vi valt att inte nämna vem som har sagt vad. Inför publiceringen av rapporten har vi skickat ett utkast för sakgranskning till dem vi har träffat.

Då syftet med rapporten är att bidra till att förbättra statens omlokaliseringsprocess innehåller den också råd och ett förslag till hur statsförvaltningen organisatoriskt och kunskapsmässigt kan skapa en beredskap inför kommande omlokaliseringar. Råden riktar sig både till regeringen och till myndigheter och är en sammanvägning av det som kommit fram i intervjuerna.

Omlokaliseringar av myndigheter har över tid varit föremål för akademiskt och annat intresse. Det finns ett antal uppsatser från lärosäten som har analyserat omlokaliseringar ur olika teoretiska perspektiv som går att ta del av genom sökningar på Internet. Vi har inte gjort någon sammanställning av uppsatserna mest med tanke på att vi vill återge erfarenheter från de myndigheter som i närtid genomfört en förändring av verksamhetsort.

Regeringen har på senare tid lämnat uppdrag till länsstyrelserna att kartlägga den statliga närvaron i respektive län.<sup>2</sup> Och Statskontoret publicerade 2019 en rapport om stora myndigheters lokalisering runt om i landet.<sup>3</sup>

Värd att nämna är också Riksrevisionens rapport från 2009 som granskade omlokaliseringarna av ett antal myndigheter med djupare nedslag kring konsekvenser av Konsumentverkets och Statens folkhälsoinstitutets flytt till Karlstad respektive Östersund.<sup>4</sup> Riksrevisionens rapport kan med fördel läsas parallellt med denna rapport.

---

<sup>2</sup> Finansdepartementet. Fi2019/01078/SFÖ.

<sup>3</sup> *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av större myndigheter.* Statskontoret. 2019:13.

<sup>4</sup> *Omlokalisering av statliga myndigheter.* Riksrevisionen. 2009:30.

Svenska ESF-rådet är en av myndigheterna som har varit föremål för beslut om omlokalisering och som genomfört beslutet med avslut 2018.

Kammarkollegiet har genom en särskild överenskommelse kunnat ta tillvara rådets erfarenheter och kontakter genom att engagera Håkan Forsberg, stf generaldirektör vid Svenska ESF-rådet, i framtagandet av rapporten. Per Callermo på Kammarkollegiet har varit projektledare.

## Inledning

Att omlokalisera en myndighet har stora likheter med att etablera en myndighet, men med den viktiga skillnaden att det redan pågår verksamhet som förväntas löpa vidare och leverera resultat parallellt med omlokaliseringen.

Det är en sällan förekommande och krävande process som få medarbetare eller myndighetschefer har varit med om tidigare. Och ett beslut om omlokalisering landar olika om det är en stor eller liten myndighet som beslutet rör samt hur stor andel av myndigheten som ska byta verksamhetsort.

Vi beskriver i rapporten olika delar av det medmänskliga och psykologiska aspekter kring vad som kan hända och vad man kan behöva göra, som medarbetare och/eller myndighetsledning. Det kan handla om en själv som tjänsteman eller myndighetschef, om att möta reaktioner från kollegor/medarbetare och chefer, om att stödja individer som hamnar i kris, om att motivera och uppmuntra och orientera mot möjligheter med nya medarbetare med mera.

På den administrativt praktiska sidan ska en ny lokal hittas och kanske byggas om samt utrustas. Beslut i den processen kan under en och samma dag handla om direkt strategiska vägval till att välja färg på galgar till kapprummet. Många praktiska och principiella delar kring en omlokalisering har myndigheterna inte alltid kunskap om, och finns inte heller samlat eller sammanställt inom statsförvaltningen. Ett konkret exempel på det praktiska är hur man flyttar sätet för en myndighet.

Enskilda delar i processen kanske inte är nya i sig, som att hitta en ny lokal, förhandla om villkor med fackliga företrädare och ta hand om medarbetare som inte mår bra på grund av ett beslut. I en omlokalisering kommer mycket av detta och mer därtill på en och samma gång. Och myndighetsledningen behöver parallellt med byte av verksamhetsort leverera uppdrag med en decimerad skara av medarbetare. Vissa myndigheter har dessutom fått utökade uppdrag under processen.

För att underlätta för läsaren har vi strukturerat materialet från intervjuerna enligt följande rubriker: Beslut om omlokalisering, Arbetskyldighet, Möta psykosociala reaktioner, Institutionellt minne och kompetensförsörjning, Verksamhetens resultat samt stöd från andra myndigheter. Sammanställningen av råden följer denna struktur.

## Beslutet om omlokalisering

Tidigare beslut om omlokaliseringar av statlig verksamhet under 2000-talet har motiverats av att statliga arbetstillfällen i form av försvarsanläggningar lagts ned på enskilda orter. Omlokalisering var då ett sätt för regeringen att ersätta förlorade arbetstillfällen i kommunen eller regionen. Dessa beslut bereddes inom utredningsväsendet, och med möjlighet för de aktuella myndigheterna och andra att reagera på förslagen. Genom det fick myndigheterna möjlighet att i någon mån förbereda organisationen inför ett kommande regeringsbeslut om att byta verksamhetsort.

Under arbetet med rapporten har det av intervjuerna framgått att besluten om omlokalisering 2016 till 2018 i huvudsak hade beretts inom en begränsad krets inom Regeringskansliet. De beslut som den här rapporten berör avviker alltså från den ordning som vanligen gäller för att bereda beslut via en utredning, remissförfarande och hantering inom berört utskott i Riksdagen. I de aktuella omlokaliseringarna tycks inte enskilda sakdepartement ha varit särskilt inblandade, om alls, i beredningen förrän i slutskedet inför att meddela generaldirektören om det kommande beslutet om förändrad verksamhetsort. Myndigheternas ledningar har bland annat därför haft mer begränsad möjlighet att påverka val av ort, omfattning av antal anställningar med mera, jämfört med tidigare beslut om omlokaliseringar. Men det finns nyanser i den bilden som vi beskriver nedan.

### Myndigheterna

Den generella berättelsen om varför de myndigheter som vi har intervjuat skulle omlokalisera hela eller delar av sina verksamheter handlar om att staten som arbetsgivare ska vara närvarande i hela landet. Så långt ser allt lika ut. Tittar vi närmare in i processerna kan vi konstatera att förutsättningarna för och precisionen i besluten varierar påtagligt. För exempelvis Svenska ESF-rådet pekar beslutet exakt på vilka funktioner som ska placeras i Gävle. Här skulle myndigheten:

*...omlokalisera stabs- och stödfunktioner samt handläggningen av dels nationella socialfondsmedel, dels Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.<sup>5</sup>*

Beslutet för Arbetsmiljöverket beskriver en annan ytterlighet bland myndigheterna. För dem gällde beslutet visserligen vilken enskild funktion som skulle omlokaliseras till Mölndal, nämligen arbetet mot osund

---

<sup>5</sup> Regeringens beslut A2017/01646/A.



konkurrens. I regeringens beslut framgick inte hur många anställda som skulle omlokaliseras. Omfattningen preciserades i dialog med regeringen. Arbetsmiljöverket skriver i sin rapport till regeringen att:

*...i dialogen med Arbetsmarknadsdepartementet [ ] har det framgått att departementets förväntningar är att lokaliseringen till Mölndal ska omfatta 25 årsarbetskrafter samt att utlokaliseringen ska ske från Stockholm.<sup>6</sup>*

I själva verket var det enbart en handfull anställda som arbetade med osund konkurrens vilket fick till följd att även annan verksamhet behövde identifieras för omlokalisering.

Även Tullverket och Strålsäkerhetsmyndigheten kunde påverka antalet anställningar som skulle omlokaliseras. I samband med en presskonferens i Katrineholm lovade statsrådet att Strålsäkerhetsmyndigheten skulle etablera 120 jobb på orten. I själva verket är det i dagsläget drygt hälften så många nya arbetstillfällen som flyttats från Stockholm till Katrineholm.

Tullverket å sin sida fick i uppdrag att göra en utredning kring några olika alternativ att flytta vissa funktioner till olika orter. Myndigheten konstaterade i en analys att de kunde omlokalisera ett 30-tal anställningar till Malmö. Men det fanns vare sig skäl eller synergier med att bedriva det strategiska myndighetsarbetet på andra orter än hittills varför några ytterligare omlokaliseringar till Luleå eller Sundsvall inte var aktuella.<sup>7</sup>

Ett liknande uppdrag gavs till Kronofogden med ett handlingsutrymme att själva bedöma och besluta om vilka orter som skulle kunna vara aktuella, vilken verksamhet som skulle kunna flyttas, liksom takten på omlokaliseringen. Myndigheten kunde bland annat ta hänsyn till när hyreskontrakt löpte ut samt möjlighet att utöka viss verksamhet i befintliga lokaler. Regeringens beslut var samtidigt i en del preciserat till att 35 årsarbetskrafter skulle flyttas till Kristianstad, Sundsvall och Luleå.<sup>8</sup>

Här hade alltså några myndigheter dialog med, eller utredningsuppdrag från, regeringen för att bedöma omlokaliseringen utifrån vilka delar som skulle flyttas och antalet anställningar. Det gav förutsättningar för ledningen att sätta in omlokaliseringen i en större kontext kring övrig planerad

---

<sup>6</sup> Åtterrapporering av regeringsuppdraget om lokalisering av viss verksamhet till Mölndal. 2018/005272. Arbetsmiljöverket.

<sup>7</sup> Regeringsuppdrag – Uppdrag till Tullverket att lokalisera viss verksamhet. Tullverket. Dnr STY 2018–103. 2019-02-11.

<sup>8</sup> Regeringsbeslut 2018-01-25. Fi2018/00356/S3. Samt PM 2020-04-21 Kronofogden.

verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning. De kunde också på en tydlig grund förklara varför vissa anställningar skulle flyttas till en annan ort. För de flesta andra myndigheter var beslutet om omlokalisering preciserat till antal, funktion och tid. Möjligheten för ledningen att verka inom det delegerade arbetsgivaransvaret var alltså relativt olika omfattande när vi jämför de myndigheter som vi har studerat.

Bland alla myndigheter som vi har intervjuat meddelades regeringens kommande beslut om omlokalisering generaldirektörerna med en tidsfrist om tre månader ner till två veckor i förväg. Det skedde oftast utan möjlighet att diskutera valet av funktioner och antal anställningar som skulle omlokaliseras. I de flesta fall var inte orten för nyetablering föremål för någon form av förhandling med undantag från några myndigheter, som vi sett, fick möjlighet att prioritera mellan orter. Ett antal andra myndigheter vid sidan om Tullverket och Kronofogden kunde också påverka vilken ort som myndigheten skulle flytta till. Men enligt intervjuerna var frågan om att faktiskt omlokalisera anställningar eller hela myndigheten inte förhandlingsbar.

Myndighetscheferna beskriver också att de uppmanades att inte diskutera det kommande regeringsbeslutet om omlokalisering med någon annan innan beslutet meddelats av regeringen. Även om uppmaningen att hålla informationen för sig själv inte hörsammades fullt ut så hämmade det myndighetsledningens möjligheter att göra olika förberedelser för att genomföra regeringens beslut.

Valet av myndighet och ort hade också kunnat sättas in i ett tydligare sammanhang och med en förklaringsmodell för att just den egna myndigheten ska omlokaliseras. En djupare dialog med Regeringskansliet inför beslutet hade välkomnats bland samtliga intervjuade för att ge myndighetsledningen bättre möjligheter att förbereda sig och verksamheten på omlokaliseringen. En av myndighetscheferna säger att:

*...beslutet hade kunnat bli bättre om man hade haft dialog med mig. Åtminstone hade man kunnat känna sig mer trygg med beslutet. [ ] Och jag hade kunnat ge en kontext till vad ett sådan här beslut innebär.*

Myndighetscheferna hade även velat att öppet kunna diskutera i sina ledningsgrupper och med fackliga organisationer samt kunna ta kontakt med exempelvis Arbetsgivarverket, företagshälsovården och Trygghetsstiftelsen för att ha bra förutsättningar att kunna ge konkreta besked till medarbetarna när beslutet väl offentliggjordes. Nu fick kontakterna med

fackliga organisationer, företagshälsovård med flera ofta sätts igång samma dag som regeringen presenterade beslutet. Här finns en upplevelse av bristande tillit mellan regeringen och deras myndighetschefer.

En underliggande konsekvensanalys hade också kunnat göra förankringen i myndigheterna och genomförandet enklare i vissa delar. Då hade sannolikt myndighetsledningen behövt använda mindre tid för att förklara varför flytten skulle genomföras.

Exempelvis Swedac, som ska upprätthålla rollen som svenskt ackrediteringsorgan och så kallat anmälda organ på EU:s inre marknad, såg stora problem med att klara sin verksamhet med konsekvenser för svenska företags förmåga att sätta nya produkter på marknaden och konkurrera på lika villkor. De var också på väg in en regelmässig internationell referentbedömning för prövning av det svenska systemet för ackreditering.<sup>9</sup> En annan process, tid för förberedelser och tidpunkt för omlokaliseringen hade minskat riskerna för att myndigheten inte skulle kunna visa upp tillräcklig kompetens vid referentbedömningen med potentiellt stora negativa konsekvenser för svenskt näringslivs deltagande i internationell frihandel.

Ett annat exempel är att det vid Myndigheten för kulturanalys fanns stora frågor om myndighetens uppdrag för den officiella statistiken samt samarbetet med Nordiska Ministerrådet som ännu saknade svar. Svaren på de frågorna vävdes inte in i beslutet.

Å andra sidan menar en av de vi har intervjuat att det faktum att beslutet från regeringen inte sattes in i en större kontext kring den enskilda myndigheten gav generaldirektören möjlighet att själv skapa en förklaring till omlokaliseringen och hur den kunde användas för att förbättra verksamheten på sikt. Det handlade om att försvara beslutet att statliga myndigheter ska finnas på många håll i landet, att förklara vad myndigheten finns till för och även visa hur den också kan bli bättre på en ny verksamhetsort.

En förutsättning som gavs i regeringsbesluten 2017 var att uppdraget skulle genomföras på ett sådant sätt att verksamheten kan fungera med bibehållen

---

<sup>9</sup> *Konsekvensanalys av omlokalisering av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)*. Dnr 2018/305. 2018-03-01.

kvalitet på både kort och lång sikt. Myndigheten för kulturanalys är i sin rapport till regeringen tydlig med att kravet inte är realistiskt.

*På kort sikt påverkas verksamhetens kvalitet och effektivitet av en försämrad arbetsmiljö och personalflykt. På kort och längre sikt försvinner kunskap och erfarenhet som tar flera år att återställa. En omlokalisering är vidare kostnadskrävande. Kostnader för företagshälsovård, dubblade hyror, rekrytering, upphandlingar av nya leverantörsavtal, flytt och IT tillkommer.<sup>10</sup>*

I senare regeringsbeslut om omlokalisering omformuleras kravet på myndigheterna till att verksamheten *i möjligaste mån* kan fungera effektivt med bibehållen kvalitet.<sup>11</sup>

### Den nya verksamhetsorten

Som vi nämner ovan hade myndighetsledningarna önskat att beslutet om omlokalisering hade kontextualiserats mer än det gjorde. En aspekt är valet av ny ort. För flera myndigheter var beslutet att flytta till orterna Växjö, Skellefteå och Malmö inte underbyggt utifrån att det fanns annan verksamhet i regionen som kunde knytas till den egna verksamheten. Myndigheten för kulturanalys som omlokaliserades till Göteborg har visserligen en naturlig koppling till museiverksamhet och universitetet i staden. Men det finns museum och lärosäten även i många andra kommuner.

Tullverket har verksamhet över i princip hela landet varför valet av Malmö var ett val med naturlig anknytning till befintlig verksamhet. Och E-hälsomyndigheten som flyttades till Kalmar kom till en omgivning med IT och forskning som kunde knytas till ett kunskapsmässigt kluster. Fastighetsmäklarnämnden gavs i sin tur en placering i Karlstad där redan Konsumentverket fanns med kompetens inom liknande frågor, och vid universitetet utbildas jurister som är en del av kompetensförsörjningen för myndigheten.

Polarforskningssekretariatet med ny placering i Luleå såg också positiva samband med den rymdforskning som pågår vid Luleå tekniska universitet. De kunde dessutom förhyra lokaler vid universitetet. För dem var närheten

---

<sup>10</sup> *Omlokalisering av Myndigheten för kulturanalys – slutredovisning.* (Ku2017/01843/KL) Dnr: 2019–15. 2019-01-25.

<sup>11</sup> *Delredovisning om omlokalisering.* Myndigheten för tillgängliga medier. MTM 2018/67. 2018-12-27.

till forskningen viktigt medan avståndet till deras studieobjekt, Arktis och Antarktis, inte påverkas av var än i landet de är placerade.

Ett ytterligare exempel var Universitets- och högskolerådet som omlokaliserade 15 anställningar till Visby där myndigheten redan hade viss verksamhet som därmed kunde utökas.

Reaktionerna från de orter dit myndigheterna omlokaliseras har varit blandade. De allra flesta myndigheterna har mött ett positivt intresse med möten med kommunens politiska ledningar och landshövdingar. Några myndigheter har också fått hjälp lokalt med att hitta en lämplig lokal för det nya kontoret.

Dessutom fick en relativt liten myndighet som Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, som placerades i Skellefteå, stor uppmärksamhet lokalt. Här menar myndigheten att symbolvärdet med att få en myndighets säte till orten har varit stort även om flera stora myndigheter redan hade verksamhet där.

Några av myndigheterna har å andra sidan mötts med besvikelse över att det var fel myndighet som lokaliserades till orten eller att det var för få nya arbetstillfällen.

## Arbetskyldighet

Frågan ifall enskilda anställda har skyldighet att arbeta var som helst i landet där myndigheten bedriver sin verksamhet, eller om hen enbart är anställd vid en viss namngiven ort, har varit avgörande för hur omlokaliseringen genomförts vid enskilda myndigheter. För myndigheterna handlar det om att kunna planera sin verksamhet, rusta för kompetensförsörjningen och genomföra en omlokalisering. Svaret på frågan om arbetskyldighet har även fått konsekvenser för myndigheternas ekonomi.

För medarbetare har frågan om arbetskyldighet en särskild betydelse utifrån vilka villkor i Avtalet om omställning som träder in. Den medarbetare som blir uppsagd på grund av arbetsbrist vid ett byte av verksamhetsort får något generösare villkor utifrån avtalet jämfört med den som har arbetskyldighet och behöver säga upp sig själv.

När regeringen 2017 fattade beslut om att flytta hela eller delar av myndigheter i Stockholm till andra delar av landet pågick en process i Arbetsdomstolen. Processen rörde arbetstagarnas arbetskyldighet i samband med beslutet 2016 om omlokalisering av Fastighetsmäklarinspektionen till Karlstad. Fackförbundet ST och Jusek hade stämt staten genom Arbetsgivarverket och hävdade att medarbetarna inte var arbetskyldiga i Karlstad. Staten å andra sidan gjorde gällande att arbetskyldighet förelåg på den nya orten eftersom arbetstagarna var anställda "vid myndigheten".

Arbetsdomstolens process avslutades i november 2017 och domstolen konstaterade att arbetskyldighet förelåg på den nya orten.<sup>12</sup>

Tiden mellan regeringens beslut om omlokaliseringar sommaren 2017 och utfallet i Arbetsdomstolen blev en period av osäkerhet bland arbetsgivare, lokala fackliga företrädare samt den personal som var föremål för omlokaliseringen. I väntan på avgörandet vid Arbetsdomstolen var flera myndighetsledningarna och fackliga organisationer mer eller mindre handlingsförlamade inför hur frågan om hur arbetskyldigheten skulle avgöras. Skulle arbetstagare som inte ville följa med till den nya orten säga upp sig själva eller skulle arbetsgivaren säga upp dem på grund av arbetsbrist på den befintliga orten?

---

<sup>12</sup> Arbetsdomstolen Dom nr 59/17. Mål nr A 82/17 och A 83/17.



En principiell skiljelinje låg mellan om det individuella anställningsbeslutet angav en skrivning av karaktären ”anställd vid myndigheten, ”för närvarande på orten X” eller ”tillsvidare anställd på orten X”. Det första alternativet var det som prövades av Arbetsdomstolen som med sin dom bekräftade att den arbetslinje som hittills tillämpats inom statsförvaltningen också fortsatt gäller givet en anställning ”vid myndigheten”, och att hela myndigheten omlokaliseras efter beslut av regeringen. Arbetsdomstolen skriver uttryckligen att det enbart är detta som den har tagit ställning till.

Det andra exemplet uppfattas av arbetsgivarsidan som att det föreligger en skyldighet att arbeta även på andra orter. Och i det tredje fallet är den angivna orten utgångspunkt för arbetskyldigheten.

Även om Arbetsdomstolens dom pekar i en riktning så ligger det i den enskilda myndighetschefens delegerade arbetsgivaransvar att kunna fatta egna beslut kring arbetskyldigheten med utgångspunkt i verksamhetens behov och förutsättningar. Hur myndigheterna hanterade denna fråga skiljde sig också åt även då man, med stöd i Arbetsdomstolens dom, hade kunnat hävda arbetskyldighet på den nya orten.

Till exempel vid Swedac blev samtliga berörda som inte flyttade med uppsagda, liksom berörda anställda hos E-hälsomyndigheten och berörda anställda vid Universitets- och högskolerådet.

Ett kanske udda exempel i sammanhanget är Polarforskningssekretariatet som hade ett antal medarbetare i Stockholm som direkt berördes av beslutet om deras placeringssort. Samtidigt har de som arbetar på myndighetens enhet för fartygsbaserat forskningsstöd placering i hemmet och berördes därför inte av ett byte av verksamhetsort. Inte heller de medarbetare som tillhör verksamheten i Abisko naturvetenskapliga forskningsstation berördes direkt av omlokaliseringen till Luleå.

Myndigheterna hade också olika ekonomiska förutsättningar för att inför förhandlingarna med de fackliga organisationerna välja linje inom arbetskyldigheten som innebar att berörda medarbetare blev uppsagda, alltså att arbetskyldighet inte förelåg. Exempel här är Polarforskningssekretariatet och E-hälsomyndigheten som hade finansiering för att medarbetare kunde vara kvar fram till ett viss givet datum som var satt relativt långt fram i flyttprocessen. Få andra myndigheter hade motsvarande ekonomiska grund att stå på för att välja linje inom arbetskyldigheten. Vi skriver mer om det under avsnittet *Verksamhetens resultat, effektivitet och kostnader*.

## Samverkan och förhandling med fackliga organisationer

En omlokalisering som rör hela eller en stor del av en myndighet omfattar inte sällan även de som ska förhandla om villkor för uppsägning och eventuella ersättningar och stöd. Det rör både företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna. I den bästa av världar kan båda parter göra skillnad på sina egna tankar och känslor över situationen samt sina egna personliga intressen i förhandlingar och utformning av villkor. Detta gäller naturligtvis i alla lokala förhandlingar. I samband med en omfattande omlokalisering blir behovet av att hantera rollerna dock särskilt tydliga och mer påfrestande för båda parter.

Vid Polarforskningssekretariatet fanns inga lokala fackliga ombud utan omlokaliseringen förhandlades med centrala företrädare för fackförbunden precis som vid tidigare förhandlingar. En erfarenhet är att när lokala fackliga företrädare inte är direkt berörda av beslutet att byta verksamhetsort kan det vara enklare att hålla fokus på det som är uppgiften för förhandlingarna och bortse från annat runtomkring. Polarforskningssekretariatet uppfattade att detta underlättade förhandlingarna kring beslut om vägval och lokala kollektivavtal.

Arbetsmiljöverket skriver å sin sida att en av de viktigaste framgångsfaktorerna i arbetet med omlokaliseringen var:

*...en nära samverkan med de fackliga organisationerna och skyddsombuden i enlighet med vårt samverkansavtal.<sup>13</sup>*

För Arbetsmiljöverket var den upparbetade samverkansformen funktionell för att komma överens kring flytten av anställningar mellan arbetsgivare och fackliga företrädare. En viktig skillnad jämfört med Polarforskningssekretariatet är att sekretariatet är en mindre myndighet som flyttade samtliga anställningar från Stockholm, medan Arbetsmiljöverket omlokaliserade ett fåtal anställningar inom en relativt stor organisation.

---

<sup>13</sup> Återrapportering av regeringsuppdraget om lokalisering av viss verksamhet till Mölndal. 2018/005272. Arbetsmiljöverket.



## Möta psykosociala reaktioner

Ett beslut om omlokalisering påverkar starkt människors egen makt att bestämma över sitt arbetsliv. Erfarenheter inom forskning säger att en påtvingad förändring kan ta lång tid att acceptera för den enskilde, och lång tid innan hen hittar fram till en ny riktning i både arbetslivet och livet utanför.

Teoretiska beskrivningar om krisprocessen innehåller ett antal steg som handlar om att mentalt gå från den initiala chocken och förnekelsen till ilska, i värsta fall till depression för att sedan att komma över till acceptans och nyorientering. Nyorienteringen kan i samband med omlokaliseringar handla om att hitta inspiration om en ny inriktning i arbetslivet, och kanske i livet i stort.

Att komma till slutet av krisprocessen kan ta olika lång tid individer emellan. Under intervjuerna berättas om erfarenheter av medarbetare som har haft särskilt svårt att lämna krisfasen. En av de vi intervjuade sa följande, som samtidigt pekar på chefens dilemma nämligen att:

*...det finns individer som aldrig har lämnat krisfasen [ ] och hur länge ska man ta hänsyn till att någon är arg?*

Och inte sällan har medarbetares ilska riktats mot myndighetsledningen som fått ta emot kritik för att de inte opponerade mot regeringens beslut eller vägrade att genomföra det. Detta är ett exempel på en väg som krisreaktionerna kan ta, som flera av generaldirektörerna har mött, även om alla anställda nog vet att statsförvaltningen inte fungerar så.

Kunskapen om att en förändring ska ske, möjligheten att påverka den samt förtroendet för ledningen är generella faktorer för framgången i en större förändring. Om informationen från uppdragsgivaren är otydlig, saknar konsekvensanalys eller inte framstår som logisk så försöker individer att fylla på med en egen förklaringsmodell. Resultatet kan lätt leda till misstro mot ledningen och ryktesspridning som tar energi från det arbete som ändå måste göras. Rykten kan inte undvikas helt, men förändringar generellt, och omlokaliseringar kanske särskilt, sätter den interna kommunikationen för att förklara och tydliggöra frågor om varför, hur och när på prov.

Med detta sagt är den dominerande bilden som ges i intervjuerna att medarbetares personliga sorg och frustration över beslutet om omlokalisering parats med ett stort engagemang för att verksamheten ska fungera. De individuella känslorna har för det mesta inte hindrat medarbetare från att göra sitt bästa i sin yrkesroll och för att lämna över till nya kollegor. Det

finns givetvis undantag från det men de är långt mindre vanliga än huvudfåran. Upplevelsen kan också vara att det tar oproportionerligt mycket tid att hantera enskilda individer som har särskilt svårt att acceptera situationen och hitta vägar att gå vidare i arbetslivet.

Myndigheterna har generellt sett mött de psykosociala reaktionerna hos medarbetarna ganska likartat, men med vissa skillnader. Vanliga aktiviteter har varit att erbjuda stöd hos företagshälsovården och upphandla coachstöd för att stötta medarbetarna i att hitta kraft och söka ny orientering och hitta ett annat arbete. Åtgärderna har också handlat om att skapa en ökad medvetenhet om hur olika människor kan reagera på förändring, om vikten av en ömsesidig respekt mellan medarbetarna samt att tydliggöra medarbetarnas och chefernas ansvar i förändringen.

Flera intervjuade understryker också behovet av att vara lyhörd för enskilda medarbetares behov, tankar och känslor. Vissa medarbetare vill ägna mycket tid till samtal, medan andra inte alls vill tala om den egna situationen och framtiden inom myndigheten. På vissa håll fungerade det att exempelvis hålla någon form av öppet forum där medarbetarna fick ge uttryck för sin frustration och ställa frågor, men inte alls på andra arbetsplatser.

Verksamheten i stort och den enskilda individen påverkas av hur varje enskild medarbetare tar sig vidare i sin process och kan hantera det förändrade läget. Inspektionen för socialförsäkringar skriver i en rapport till regeringen om behovet av att:

*...lyfta frågor till diskussion innan de blir känsliga, att vara observanta på ryktesspridning och att uppmana medarbetarna att fråga i stället för att spekulera [ ] och skapa en ökad medvetenhet om hur olika människor kan reagera på förändring och om vikten av en ömsesidig respekt mellan medarbetarna, liksom om att tydliggöra medarbetarnas och chefernas ansvar i olika frågor.<sup>14</sup>*

Inspektionen menar också att den initiala reaktionen på beskedet fick en omedelbar påverkan på medarbetarnas välmående och därmed på deras prestation.

Enskilda medarbetare behöver också ta eget ansvar för att hålla sig informerade, ställa frågor och tala med sin chef om hur de bör agera.

---

<sup>14</sup> Verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenser av att omlokalisera ISF till Göteborg. Dnr 2018-0107.



Cheferna behöver i sin tur lyssna, fånga upp frågor, bemöta oro och samtala. Dessutom behöver de som är tjänstlediga eller föräldralediga få information om vad som händer.

Man ska inte heller underskatta behovet att stötta mellanchefer i sin roll att lyssna på och tala med medarbetare, samtidigt som chefen själv kan behöva coachning att hantera sina egna reaktioner på omlokaliseringen. Förutom att fortsätta att bedriva verksamhet tillkommer många arbetsuppgifter som tar mycket tid för chefer. Det kan handla om att ta hand om kvarvarande personal, hålla avslutssamtal med personer som slutar, genomföra rekryteringar på annan ort och introducera nya medarbetare. Det resulterar i många resor och långa, intensiva arbetsdagar. I det sammanhanget har till exempel Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor tagit stöd av en organisationskonsult i arbetet med att hantera chefers utmaningar kopplade till hur medarbetarna upplever sin arbetssituation.

När en medarbetare sagt upp sig eller begär tjänstledigt måste hen delvis skifta fokus till att överlämna till andra, ofta nyanställda, kollegor snarare än att själva utföra arbetet. Medarbetare som är kvar, och som regel behöver söka nytt jobb, påverkas också i hög grad av att kollegor slutar i snabb takt, och att verksamheten i Stockholm är under avveckling. I det sammanhanget har vi även mött beskrivningar av hur medarbetare som får jobba kvar i Stockholm har drabbats av skuld känslor gentemot kollegorna som inte fick det.

Efter en tid när en väsentlig del av personalen består av nyrekryterade medarbetare som är engagerade och förväntansfulla inför det nya, kan det uppstå andra reaktioner. Vi syftar på att det här och var i organisationen kan bildas olika grupperingar som inte alltid kommer överens. I den ena gruppen finns de nyanställda, och i den andra de som fortfarande är kvar på myndigheten och bär en bitterhet och osäkerhet inför sin egen framtid. Gruppdynamikens mindre positiva sidor kan alltså mycket väl komma till uttryck även när omlokaliseringen är i en sen fas när flera nya medarbetare börjat arbeta fullt ut på den nya orten.

Ett sätt att hantera denna dualitet ges av Myndigheten för tillgängliga medier som tiden innan regeringens beslut om omlokalisering, och oberoende av det, hade arbetat med en ny inriktning för verksamheten och ett nytt sätt att organisera myndigheten. Utifrån det valde myndigheten att under omlokaliseringen dela verksamhetens fokus i två delar. Utgångspunkten var verksamhetens behov och innebar att de som inte skulle flytta med till Malmö och var kvar i Stockholm fick arbeta med att föra över kompetens och upprätthålla verksamheten. Nyanställda medarbetare med placering i



Malmö fick fokusera på kulturfrågor, tillitsbaserat arbetssätt och om hur det är att jobba i den nya organisationen. Detta sätt att balansera mellan det gamla och det nya kallas ibland för polaritershantering och finns beskrivet i litteratur.<sup>15</sup>

I arbetet med den nya verksamhetsinriktningen hade Myndigheten för tillgängliga medier stöd av en extern konsult som nämns ovan. Konsulten stannade kvar vid myndigheten och ledde det dagliga operativa arbetet med omlokaliseringen utan att vara personligt påverkad flytten. Det innebar bland annat att ledningen och de operativa cheferna fick mer tid att hantera kärnverksamheten liksom både sina medarbetares och sin egen emotionella berg- och dalbana.<sup>16</sup>

Som vi har sett har även andra myndigheter använt sig av externt stöd för att samordna processerna och även det psykosociala stödet. Detta förutsatte att myndigheten hade en ekonomi som tillät finansiering av extern hjälp, vilket inte alltid var självklart.

Möjligheten att hantera en förändring som en omlokalisering innebär var också olika bland myndigheterna. När vi ser till de psykosociala reaktionerna har generaldirektörerna vid de mindre myndigheterna fått ta en stor operativ roll som inneburit att själv ta hand om en rad frågor kring att stötta medarbetare, tillsammans med att hitta en ny lokal och se till att leveranser till regeringen effektueras. En positiv sida av den rollen är att kunna vara nära medarbetarna som direkt stöd och med möjlighet att förklara ledningens vägval och perspektiv på att byta verksamhetsort till var och en.

---

<sup>15</sup> Ursprunget återfinns i Koestenbaum, P. *Ledarskapsdiamanten: en filosofi för ledare*. Studentlitteratur, Lund, 1994.

<sup>16</sup> För en fördjupad beskrivning av detta se: *Slutrapport om omlokalisering*. Myndigheten för tillgängliga medier. Dnr MTM2018/67. 2020-03-31.

## Institutionellt minne och kompetensförsörjning

Uppdragen till myndigheterna, var som vi beskrivit i inledningen, olika i sin utformning när det gällde hur många och hur stor andel av anställningarna som ska omlokaliseras. Skillnaden var också påtaglig när de gällde myndigheternas möjligheter att själva påverka vilka anställningar som skulle flyttas. Exempelvis har Tullverket flyttat ett 30-tal anställningar till Malmö av totalt cirka 2 000 anställda i myndigheten. De fick även själva utreda eventuella andra omlokaliseringar till orter där de redan fanns.

På den andra änden av skalan hittar vi bland andra Inspektionen för socialförsäkringen, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Där flyttades hela myndigheterna till en ort där möjligheten till dagpendling ofta är starkt begränsade för den som utgår från Stockholmsregionen.

När det gäller individers val att stanna eller gå, samt möjligheten att rekrytera personal till den nya orten, finns en intressant iakttagelse vid Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. Flytten från Stockholm till Skellefteå betydde att nästan alla 17 medarbetare lämnade myndigheten. Ser vi till de som arbetar vid myndigheten idag så pendlar idag några från andra orter på långt avstånd från Skellefteå. En liknande bild finner vi vid Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor där många dagpendlar 10–15 mil till Växjö.

Det här handlar bland annat om att de nya medarbetarna själva har valt att söka ett jobb på ett långt pendlingsavstånd. För de individer som var anställda i Stockholm har endast ett fåtal valt att inledningsvis pendla till den nya arbetsplatsen. Att själv välja arbetsort eller att *tvingas* till att byta arbetsort betyder mycket när en person står inför alternativen att pendla eller att söka ett nytt arbete på hemorten. Det betyder också att omlokaliseringarna inte alltid helt och fullt bidragit till att individer just på den nya orten har fått möjligheter till nya jobb i statsförvaltningen.

Vad har då myndigheterna gjort för att behålla kompetens och rekrytera ny personal till den nya orten?

## Institutionellt minne

En underliggande tanke med att flytta myndigheter eller delar av myndigheter till en annan ort är att individer på den nya orten ska få möjlighet till arbete inom staten och därmed bidra till att öka statens lokala närvaro utanför Stockholm. Vi antar alltså att avsikten är att anställningar inte enbart ska vara placerade på annan ort utan också innehas av individer som bor i närområdet. Detta är också vad som händer. Inom ett till ett och ett halvt år har en majoritet av de tidigare anställda slutat och nya är på plats på den nya verksamhetsorten. Det finns variationer i detta förlopp, men huvudlinjen är den skisserade. Och när medarbetare slutar tar de med sig en del av den tysta kunskapen om verksamhetens historia.

Den kunskap om verksamheten som medarbetarna vid en myndighet har kommer inte minst från ett engagerat arbete över tid hos arbetsgivaren. I samband med omlokaliseringar av hela eller stora delar av verksamheten vid en myndighet blir det särskilt tydligt att viktig kunskap om verksamhetens olika delar är bunden till enskilda medarbetare. Inspektionen för socialförsäkringar skriver att:

*...kompetensen har medarbetarna till stor del fått genom att de har arbetat på ISF en längre tid – i en granskande roll, i olika projekt och tillsammans med andra medarbetare med annan utbildningsbakgrund och andra kompletterade kompetenser. Utredarkompetensen är alltså bunden i medarbetarna och när de slutar tar de med sig den kompetensen. Det blir särskilt tydligt när det är många som slutar på kort tid.<sup>17</sup>*

När detta sker förlorar myndigheten inte enbart en väsentlig del av kompetensen på kort tid utan även myndighetens institutionella minne eroderas. Och minnet krymper hur väl än den avlämnande personalen har dokumenterat sina arbetsmetoder och hur strukturerat än myndigheten har kunnat arbeta med återrekryteringar. En av de intervjuade säger att:

*...när mannaminnet är borta då ställs det lite på prov hur bra policydokument och handböcker egentligen var när ingen kommer ihåg varför de är skrivna på det här sättet.*

Detta mannaminne, eller institutionella minne, är inget manifest som bärs av en enskild individ eller i ett dokument utan är utspritt över ett kollektiv vid sidan av det som kan läsas i policies, riktlinjer och rutiner. Minnet traderas

---

<sup>17</sup> Verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenser av att omlokalisera ISF till Göteborg. Dnr 2018-0107.

också i den seminarie- och beslutskultur som finns på myndigheten och bärs upp av medarbetarnas självdrivna arbetssätt. Innan omlokaliseringen av en enskild myndighet fanns allt detta och gav ett extra mervärde till verksamhetens resultat och effektivitet. Men när så kollektivet går isär under kort tid blir enbart enskilda delar av detta kollektiva minne kvar.

Några av de intervjuade beskrev att de blivit mer medvetna om myndighetens speciella styrkor i och med omlokaliseringen. Den nära förestående omlokaliseringen tydliggjorde organisationens många gemensamma värderingar och kunnande som utvecklats under åren. En av generaldirektörerna ställde denna retoriska fråga under intervjuerna som belyser situationen:

*Vad har gjort verksamheten så bra utöver ren ärendehantering?  
Vad har jag gjort för det? Kan du beskriva det för dig själv?*

Det samlade sammanhanget förloras och behöver byggas upp på nytt. I många fall har myndigheterna försökt att indirekt härleda det institutionella minnet utifrån hur arbetet med till exempel budgetunderlag, årsredovisning och verksamhetsplan har gått till. Men det har inte varit enkelt, eller kanske inte heller möjligt, att förstå hur de bakomliggande tankegångarna inför olika beslut har kommit fram och formulerats. Ett enskilt beslut med dess underlag är i sig en vägledning, men är sällan ett tillräckligt underlag för att fånga hela bakgrunden till myndighetens ställningstagande i ett enskilt fall. Att omlokalisera en myndighet blir på ett sätt att börja från början med att gemensamt tolka myndighetens uppdrag tillsammans med medarbetarna, de kvarvarande och de nya.

Omlokaliseringen kan samtidigt vara ett tillfälle att göra nytt och annorlunda med mål och uppdrag. Men allmänt är uppfattningen att bristen på institutionellt minne har gjort myndigheten fegare genom att göra en snävare och konservativare tolkning av uppdraget. Intervjupersonerna menar att arbetet upprätthålls med tillräcklig kvalitet om än inte med god kvalitet alla gånger.

En delvis annan bild kommer från en av de intervjuade som menar att myndigheten uppfattas som snabbare efter omlokaliseringen just på grund av att de nyanställda är osäkra på uppdraget och svarar på allt - även på frågor som inte är direkt relevanta för myndighetens uppdrag.

Intervjupersonerna erfar också att många nyanställda på den nya verksamhetsorten saknar erfarenhet av arbete i staten, och därmed också kunskaper om vad som krävs i rollen som statstjänsteman. För att delvis



hantera det har några myndigheter etablerat ett introduktionsprogram kring sakpolitik, metodik och statstjänstemannarollen. Här finns också exempel på samverkan mellan myndigheter lokalt för att höja den generella kunskapen om statsförvaltningen och tjänstemannarollen bland statligt anställda på orten.

### Kompetensförsörjning – rekrytering och kompensatoriska åtgärder

Rekryteringarna till den nya orten har skett på ett liknande sätt myndigheterna emellan. Strategin har ofta varit att rekrytera fler nya medarbetare än de som sagt upp sig utifrån antagandet att ännu fler medarbetare kommer att säga upp sig inom kort. Det har handlat om att försöka klara kompetensöverföringen och upprätthålla verksamheten i en turbulent period. Men detta fungerade inte alltid. För Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd misslyckades försöken till dubbelrekryteringar på grund av att medarbetarna slutade i alltför snabb takt. Och Svenska ESF-rådet förlorade en medarbetare på en nyckelposition innan villkor för att stanna kvar en tid hade beslutats av myndigheten.

Strategin förutsätter också att myndigheten har ekonomi för att kunna utöka bemanningen utöver bemanningsplanen. Det har inte varit möjligt i samtliga fall, vilket vi skriver om under avsnittet *Påverkan på verksamhetens resultat, effektivitet och kostnader*.

Några av myndigheterna har också gjort riktade satsningar på orten för att förklara vad myndigheten gör och hitta intresserade för de nya anställningarna. Här kan vi särskilt nämna E-hälsomyndighetens arbete med sin etablering i Kalmar. Som en del i sin strategi för rekrytering arrangerade myndigheten vid ett par tillfällen, i samarbete med Arbetsförmedlingen lokalt träffar för marknadsföring av myndigheten och beskrivning av jobbtillfällen där intresserade kunde resonera med rekryterare och presentera sin bakgrund och erfarenhet.

Initiativen för att upprätthålla verksamheten bland myndigheterna har också bestått av olika kompensatoriska åtgärder för att stimulera medarbetare i Stockholm att stanna kvar vid myndigheten under och efter omlokaliseringen. Här finns en rad särlösningar myndigheter emellan. Att besluta om särskilda ersättningar, ersättningsnivåer och specialavtal med enskilda medarbetare ligger inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegationen och myndighetschefens ansvar att bedriva en effektiv verksamhet. En sida av skiftande nivå och omfattning på ersättningar är att staten kanske inte uppfattas att uppträda som en enad arbetsgivare i den här typen av situation. I intervjuerna lyfts det fram att villkoren för ersättningar



till medarbetare i samband med omlokaliseringar borde ha kunnat ensas och koordineras mer mellan myndigheterna. Samtidigt behöver generaldirektörerna individuellt kunna använda mandatet att välja väg med hänsyn till verksamhetens behov och budgetutrymme.

Vi ser till exempel att en myndighet erbjöd lönetillägg i tre år för de som flyttade med. Andra myndigheter valde motsvarande under två år, och ytterligare andra under ett år. Nivåerna på ersättningen varierar stort vilket bland annat kan ha att göra med avståndet till den nya verksamhetsorten och möjligheten att rekrytera personal.

Avtal om att kunna arbeta hemifrån under någon eller några dagar finns också med i den samlade uppsättningen av åtgärder. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor understryker att:

*Avtalet om pendlartjänster har skapat förutsättningar för kompetensöverföring och kontinuitet. Det har varit ett av myndighetens viktigare grepp för att säkra förmågan att fungera med bibehållen kvalitet på kort sikt, och med det även lägga grunden för att framtida leveranser kan hålla hög kvalitet.<sup>18</sup>*

Inspektionen för socialförsäkringar inventerade tidigt medarbetarnas tankar kring omlokaliseringen i relation till sin egen framtid vid myndigheten genom enskilda samtal kring vad som skulle motivera varje medarbetare att flytta, pendla eller stanna kvar så länge som möjligt. De gjorde även insatser för att skapa trivsel som att ibland erbjuda frukost, öka friskvårdsbidraget och lämna extra stöd till aktiviteter i den personaldrivna fritidsföreningen.

Hos andra som bland annat Arbetsmiljöverket kunde personal på anställningar som skulle omlokaliseras erbjudas andra anställningar inom myndigheten och få kompetensutvecklingsinsatser via lokala omställningsmedel. Ytterligare andra myndigheter har erbjudit arbetsbefrielse efter omlokaliseringen ifall en medarbetare jobbade kvar fram till dess. Även allmän visstidsanställning har tillämpats för att brygga över kompetensgapet, liksom att anlita personer som redan tidigare hade lämnat myndigheten med pension.

Myndigheterna har också organiserat ett flertal utbildningar, workshops och introduktioner till nya medarbetare för att de ska kunna komma in i sina arbetsuppgifter så snabbt som möjligt. Kreativiteten har kort sagt varit stor

---

<sup>18</sup> Slutredovisning rörande omlokalisering av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Dnr 1471/17. 2019-04-01.

för att på bästa sätt och utifrån egna förutsättningar sörja för kompetensen, utforma incitament för medarbetare att arbeta kvar och för att skapa en trivsam arbetsmiljö och effektiv verksamhet under och efter omlokaliseringen.

Vi vill också peka på att det har varit viktigt för myndigheterna att kunna bestämma tidsramarna för processen inom ramen för regeringens beslut. Att kunna styra över utvecklingen har givit en känsla av ägarskap. Här har vissa myndigheter valt att tidsmässigt pressa samman processen medan andra valt ett längre förlopp. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen, men många understryker just vikten av självbestämmande under genomförandet.

### Kvardröjande effekter

När kontraktet för det nya kontoret är undertecknat, när möblerna finns på plats och medarbetare kan börja arbeta i fräscha lokaler så återstår en hel del arbete. Det handlar om att fortsatt arbeta med kompetensförsörjningen och vad reduceringen av det institutionella minnet betyder för att upprätthålla kvalitet och volym i verksamheten. Det handlar också om att få ihop en verksamhet enligt den statliga värdegrunden, en gemensam riktning, rutiner och en arbetsplatskultur. En av våra intervjupersoner sa att:

*...det kommer att ta två till fyra år innan sakkompetens, verksamhetsutveckling och allt är återställt.*

Detta bekräftas i Riksrevisionens rapport från 2009.<sup>19</sup> Omlokaliseringen har också fått till följd att utvecklingsarbetet stannat av och krävt kännbara omprioriteringar av verksamheten. Det senare gäller till exempel att HR-avdelningar eller motsvarande har ägnat tid till förhandlingar kring villkor inom flytten och fått dra ner ambitionerna kring löneprocessen och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Hos vissa har det handlat om att ekonomisk redovisning och registratur har tappat i kvalitet. Och i olika grad har det varit svårt att rekrytera till nyckelkompetenser som har behövt ersättas av mer kostsamma konsulter under en tid.

Som nämnts ovan har myndigheter erbjudit villkor för pendling och hotellnätter för medarbetare för att säkra kompetens. Några av de intervjuade pekade på en baksida av det, nämligen att resor och övernattnig

---

<sup>19</sup> Omlokalisering av statliga myndigheter. Riksrevisionen. 2009:30.

utanför hemmet tär på återhämtningen, vilket kan leda till framtida sjukskrivningar.

## Verksamhetens resultat, effektivitet och kostnader

Lojalitet till kärnuppdraget bland myndighetsledningarna och medarbetare förstår vi som den viktigaste förklarande faktorn bakom att verksamheterna har kunnat omlokaliseras med acceptabel kvalitet. Beskrivningar som vi fått genom intervjuerna pekar på att i princip alla medarbetare som lämnar sin myndighet på eget initiativ, lika väl som de som är uppsagda av arbetsgivaren, har gjort sitt bästa för att verksamheten ska kunna fungera under processen. Medarbetare är engagerade i sitt arbete och vill verka för att verksamheten ska kunna bedrivas vidare också efter flytten.

Vi drar därför den försiktiga slutsatsen att rollen som statstjänsteman tillsammans med intresset för uppdragen är ett av de starkaste skälen till att omlokaliseringarna har kunnat genomföras med en verksamhet som ändå har fortgått under och efter processen. Med det sagt så har ändå verksamheternas volym och kvalitet påverkats negativt, och det kommer att dröja ett antal år för myndigheter att återhämta sig i de fall där stora delar, eller hela, verksamheten flyttat. Mycket av detta synliggörs sällan i tiden direkt efter själva flytten, vilket innebär att det vid den tidpunkten finns en omfattande dold kostnad i förlorad produktion till följd av omlokaliseringarna.

I uppdragen till de flesta myndigheter förväntas, som vi sett, att omlokaliseringen ska genomföras utan negativ inverkan på verksamhetens resultat och effektivitet. Ambitionen bland myndigheterna har varit att verka i den riktningen. Kravet i sin bokstavliga mening är naturligtvis inte möjligt att nå upp till. En verksamhet som under kort tid förlorar många erfarna medarbetare och behöver använda sin budget till att betala kostnader för omlokaliseringen får givetvis negativa effekter. När dessutom medel behövs till att hitta och utrusta nya lokaler samtidigt som kontrakt och kringkostnader på befintlig lokal fortsätter att kosta, kan verksamheten rimligen inte bedrivas utan negativa konsekvenser för verksamhetens volym och regelefterlevnad. Som ett exempel skriver Strålsäkerhetsmyndigheten i sin rapport till regeringen att de:

*...kommer att kunna bedriva en effektiv verksamhet med god kvalitet när omlokaliseringen är genomförd. Verksamhetens volymer kommer dock påverkas negativt på grund av de*

*långsiktiga och varaktiga merkostnader som genomförandet av  
regeringsbeslutet leder till.<sup>20</sup>*

Flera myndigheter uppger att de har haft svårt att göra budgetprognoser eftersom många oförutsägbara faktorer fått stor inverkan på utfallet. Just den direkta kostnaden för omlokaliseringen är en fråga som påverkat myndigheterna på olika sätt. Den generella bilden är att regeringen sällan har kompenserat för ökade kostnader eller andra ekonomiska omständigheter som myndigheter har hamnat i. Att öka anslagskrediten är den åtgärd som har varit enklast att få stöd för hos regeringen. Genom åtgärden har myndigheterna kunnat skjuta en skuld framför sig som belastar verksamhetens ekonomi kommande år.

Några myndigheter har i bokslutet redovisat ett överskott som var högre än de tre procent i anslagssparande över årsskiftet som anslagsvillkoren medger. De fick därför lämna tillbaka överskottet på anslaget till regeringen. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd kan illustrera vad som kan hända. Resultatet av att många av de cirka 20 medarbetarna lämnade myndigheten kort tid efter beslutet om omlokalisering blev ett stort överskott i bokslutet för 2017. Även om det är en liten numerär som slutar inom kort tid så påverkar det påtagligt budgeten för en så pass liten verksamhet. Myndigheten fick inte gehör för att spara anslaget till nästa år, då de hade ett större behov av medel jämfört med ett normalt verksamhetsår.

Två av myndigheterna avviker från mönstret. Polarforskningssekretariatet hade redan innan beslutet ett anslagsvillkor för att genomföra forskningsresor som gör att de kan spara mer än tre procent över ett årsskifte. En del av reskassan gick då i stället till att finansiera omlokaliseringen. På så sätt kunde sekretariatet behålla personal fram till datum för flytt, och betala lön till arbetsbefriade medarbetare som inte följde med till Luleå.

Det andra exemplet är Swedac som fick utökade anslag under tre år för att täcka kostnaderna för omlokaliseringen.

En samlad bild av kostnaderna för omlokaliseringarna går inte att få fram ur de rapporter till regeringen som respektive myndighet har lämnat enligt uppdrag. Det saknas en enhetlig form för den ekonomiska redovisningen från myndigheterna i samband med omlokaliseringen. Riksrevisionen gjorde 2009 en uppskattning av kostnaden för omlokaliseringen av några myndigheter.

---

<sup>20</sup> Rapport till regeringen avseende omlokaliseringen. Strålsäkerhetsmyndigheten. Diariernr SSM 2017–4276. Dokumentnr 17–2945. 2018-05-25.

Deras slutsats var att det kostade 1,1 miljon kronor per omlokaliserat arbetstillfälle i den tidens priser.<sup>21</sup>

Hur kostnaderna påverkar myndighetens budget står i proportion till myndighetens storlek och vilken typ av uppdrag myndigheterna har. Exempelvis är Swedac en myndighet som till stor del finansieras via externa uppdrag, vilket gör jämförelser komplicerade.

Vi kan också se till Svenska ESF-rådet som för att beskriva de samlade kostnaderna för omlokaliseringen använde en personalekonomisk beräkningsmodell. Modellen tar hänsyn till direkta rekryteringskostnader, produktionsbortfall för introduktion av nya medarbetare och den tid det tar innan arbetsvolymen för en enskild ny medarbetare är på en normal verksamhetsnivå. Av de cirka 50 miljoner kronor som kostnaden för den omlokaliseringen uppgick till vid rapporteringstillfället stod personal- och produktionsrelaterade kostnader för ungefär 38 miljoner kronor. Det betyder att de direkta kostnaderna var väsentligt lägre än de kostnader som kan härledas till kompetenstapp, minskade volymer och lägre effektivitet.

Några av myndigheterna har under omlokaliseringen även tilldelats nya uppdrag som i vissa fall har varit finansierade. Att få nya omfattande uppdrag under processen med att omlokalisera verksamheten har inte gjort det enklare att genomföra myndighetens samlade uppdrag. Majoriteten av myndigheterna instämmer i rådet till regeringen; lämna färre inte fler uppdrag under omlokaliseringen. Om regeringen lämnar nya uppdrag till myndigheter under processen bör dessa uppdrag var finansierade och harmoniera med planerad verksamhetsutveckling.

---

<sup>21</sup> *Omlokalisering av statliga myndigheter*. Riksrevisionen. 2009:30.

## Stöd från andra myndigheter

En omlokalisering är en process som vi sett skär genom många ordinarie strukturer och rutiner och påverkar alla inom myndigheten. Myndigheterna behöver ta ett grepp som omfattar en rad aspekter; byråkratiska, ekonomiska, strategiska, praktiska och psykosociala. I en omlokalisering behöver ledningen stöd inom dessa områden, och de behöver kunna fatta strategiska beslut som kan få stora negativa konsekvenser för personalen.

Inom statsförvaltningen finns ett antal myndigheter som kan vara till hjälp för myndigheter som omlokaliseras. Inom ramen för detta uppdrag har regeringen pekat ut Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet och Riksarkivet, men vi konstaterar att även Statistiska centralbyrån och lokalt Länsstyrelsen och kommunerna kan ge värdefullt stöd. Därtill kommer Trygghetsstiftelsen som man kan ta kontakt med i enlighet med Avtal om omställning.

Här följer en övergripande redogörelse för det stöd från respektive myndighet som är relevant vid en omlokalisering.

### Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen delar in sitt generella uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken med att ge stöd för rekrytering, matchning, kompetenskartläggning, yrkesprognoser och rekryteringsutbildningar. Myndighetens kanske viktigaste roll i omlokaliseringar är stöd i rekrytering, matchning och kompetenskartläggning. Men även regionala yrkesprognoser kan vara användbara för andra myndigheters etablering på en ny ort. Här är en sammanfattning av vad det kan handla om.

#### *Rekrytering*

Arbetsförmedlingen arbetar med att hitta nya medarbetare med rätt kompetens för att säkerställa att vakanstiden för individen blir så kort som möjligt. De kan stödja vid utformning av annonser, presentera ett antal kandidater och anordna rekryteringsträffar. De har både arbetsförmedlare och företagsrådgivare på alla lokalkontor. Och i deras roller ingår att stödja arbetsgivare genom hela rekryteringsprocessen och skapa långsiktiga relationer för att möta arbetsgivarens behov. Vid en omlokalisering kan en företagsrådgivare vara en sammanhållande kontakt mellan Arbetsförmedlingen lokalt och den myndighet som ska omlokaliseras.



### *Matchning*

Matchning är ett stöd i samband med rekrytering där Arbetsförmedlingen kan bidra med att hitta rätt kompetens till myndigheten. För en medarbetare som väljer att flytta med myndigheten vid en omlokalisering kan Arbetsförmedlingen bidra med att matcha övriga medlemmar i en familj till arbete på den nya orten. Arbetsförmedlingen har kännedom om lediga platser bland annat genom Platsbanken och kontakter med lokala arbetsgivare.

### *Kompetenskartläggning*

Kompetenskartläggning syftar till att identifiera och synliggöra den arbetssökandes kompetens för att bidra till en effektiv och kvalitativ matchning. För de familjemedlemmar som kommer till en ny ort, där ena parten har sin tjänst på den omlokaliserade myndigheten, kan också kompetenskartläggningen ett verktyg inför matchning till nytt arbete.

### *Yrkesprognoser*

Arbetsförmedlingen gör yrkesprognoser på ett, fem och tio års sikt och speglar tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Prognoserna kan vara ett stöd i samband med omlokalisering och ge en vägledning till huruvida det finns lämplig arbetskraft inom ett angivet yrke och område. Det kan gälla både för de som anställs i myndigheten och som vägledning för medföljande familjemedlemmar. Yrkesprognoserna redovisas regelbundet i Yrkeskompassen.

Centralt inom Arbetsförmedlingen finns ingen utsedd person som arbetar just med omlokalisering av myndigheter. Däremot kan myndigheter få stöd i enskilda regioner eller kommuner i likhet med det som E-hälsomyndigheten fick i samband med deras etablering i Kalmar – se ovan.

### **Arbetsgivarverket**

Arbetsgivarverket är arbetsgivarorganisation för arbetsgivare inom det statliga kollektivavtalsområdet. Verket är uppbyggt som en medlemsstyrd förening och verksamheten finansieras huvudsakligen genom medlemsavgifter från regeringens myndigheter som är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Genom den arbetsgivarpolitiska delegeringen är Arbetsgivarverket, sedan 1994, medlemmarnas forum och verktyg, för att i samverkan utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.

Arbetsgivarverket sluter centrala kollektivavtal för cirka 270 000 arbetstagare, företräder staten i arbetsrättsliga tvister och tillhandahåller rådgivning, utbildning och information till medlemmarna i alla förekommande arbetsgivarfrågor. Medlemmarna får, förutom en egen rådgivare, individuellt stöd utifrån behov, tillgång till nätverk, seminarier, öppna och medlemsanpassade. Vid omlokalisering av verksamheter, både vid beslut av regering eller av enskild myndighetschef, erbjuder Arbetsgivarverket stöd till berörda myndigheter utifrån medlemmens behov. Stödet kan vara både enskilt och vid behov gemensamt, i form av till exempel nätverk eller särskilda seminarier.

### Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket har i uppdrag att lämna ekonomiadministrativt stöd till andra myndigheter. De har tagit fram fyra handledningar som kan vara till hjälp för myndigheter som ska bildas eller avvecklas. Syftet med skriften är att vara ett hjälpmedel för att planera och genomföra det ekonomiadministrativa arbete som myndigheten behöver göra i de sammanhangen. Flera av frågorna inom dessa områden är också aktuella vid omlokaliseringar. De fyra handledningarna är:

- *Myndighet startar – myndighet upphör, Att hantera organisations- och strukturförändringar i staten, ur ett ekonomiadministrativt perspektiv.* ESV 2014:57.
- *Att redovisa avsättningar och ansvarsförbindelser.* ESV 2016:33.
- *Personalkostnader, Redovisning av olika personalkostnader i statliga myndigheter.* ESV 2015:1.
- *Att redovisa materiella anläggningstillgångar.* ESV 2016:49.

Andra frågor där många söker stöd från Ekonomistyrningsverket är kring lokaler, avskrivningar, dubbla hyror, hanteringen av oanvända lokaler med mera. Frågor kring redovisningen av personalkostnader förekommer också ofta, liksom kring bokföring av nya och gamla inventarier och möbler. Stödet är viktigt för alla myndigheter och kanske framför allt för små myndigheter som ofta inte har ekonomisk eller juridisk kompetens inom ett antal specifika områden.

Hos Ekonomistyrningsverket finns också en frågefunktion som är öppen för olika slags frågeställningar, även om inget är specifikt riktat till just omlokaliserade myndigheter. Myndigheten har inte någon särskild utsedd kontaktperson för dessa frågor. Samtidigt har Ekonomistyrningsverket lång erfarenhet av frågor som berör utökad låneram, redovisning, finansiering,



lokalförsörjning, avyttring respektive inköp och annat. Detta är i sig stöd och vägledning också för myndigheter under en omlokalisering.

Ekonomistyrningsverket kan även tilldela en kontaktperson för en myndighet som omlokaliseras. Kontaktpersonen kan förmedla kontakter inom myndigheten till experter på vissa specifika frågor och även vägleda till andra myndigheter i frågor som inte ligger inom Ekonomistyrningsverkets mandat.

### Kammarkollegiet

Kammarkollegiets uppdrag är att till och med 2020 ge stöd till myndigheter i samband med omlokalisering av verksamhet. Uppdraget innebär att kartlägga och ge en samlad bild av vilket stöd som finns tillgängligt för myndigheter som är föremål för omlokalisering, i första hand Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Riksarkivet och Arbetsförmedlingen. Kammarkollegiet ska även samla kunskaper om myndigheternas erfarenheter av omlokalisering och sammanställa vilka frågor som aktualiseras för myndigheter som är föremål för omlokalisering. Dessutom ska de ge goda exempel på hur omlokaliseringsfrågor har hanterats när det gäller exempelvis processer, tidplaner och logistik.

Statens inköpscentral är en avdelning inom Kammarkollegiet. De kan ge stöd vid upphandling inom områden som kan bli aktuella vid en omlokalisering. De tillhandahåller ramavtal inom till exempel företagshälsovård, kontor och inredning, IT och Telecom, resor och boende samt skydd och säkerhet.

### Riksarkivet

Riksarkivet ansvarar enligt arkivlagen för tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter inom arkivvård. Vid omlokaliseringar, och som alltid, ska myndigheten själv ansvara för vården och förvaringen av arkiv.

I samband med omlokaliseringar kan frågor kring till exempel vad som gäller när man ska flytta ett arkiv, gallring vid skanning och digitalisering aktualiseras. Om myndighet vill gallra allmänna handlingar som inte omfattas av Riksarkivets generella gallringsföreskrifter eller regler i registerförfattningar ska gallringsframställan skickas till Riksarkivet. Därefter utreder Riksarkivet och fattar beslut. Riksarkivet ska också underrättas om och när en myndighet flyttar in arkiv i en ny eller ombyggd arkivlokal.

På Riksarkivets hemsida finns information till myndigheter. Informationen är inte är specifik för omlokaliseringar men kan likväl vara användbar i de sammanhangen, till exempel reglerna för hur man transporterar arkivmaterial.

Riksarkivets kontaktpersoner är kopplade till olika departement för att underlätta myndigheternas kontakter.

### Statistiska centralbyrån

Hos Statistiska centralbyrån finns information om hur man flyttar en myndighets säte och de tar även emot anmälan om flytten.

### Intervjuerna

Stödmyndigheterna har var för sig svarat på frågor och väglett i enskilda frågor utifrån efterfrågan från myndigheterna. Intervjuerna bekräftar att de har varit till hjälp när de har efterfrågats inom sina expertområden. Samtidigt menar flera av myndigheterna att de har saknat ett stöd i att hitta fram till bra personalpolitiska lösningar, framför allt initialt i arbetet med omlokaliseringen. Intervjuerna ger även uttryck för upplevda brister i Arbetsgivarverkets sätt att ge praktiska råd och stöd i konkreta ärenden, vilket det fanns ett stort behov av. Till en del gäller det även övriga stödmyndigheter.

Generellt hade myndigheterna önskat ett *samlad externt stöd* för att praktiskt hantera olika frågor kring omlokaliseringen. Var och en av myndigheterna har på egen hand fått ta reda på det mesta som de behövt veta kring exempelvis arbetsrätt, ekonomiska villkor, redovisning, lokalförsörjning, hur man flyttar arkiv och hur man i praktiken ändrar en myndighets säte. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor skriver:

*Viss erfarenhet har andra omlokaliserade myndigheter kunnat bidra med, men MUCF är en av de första mellanstora myndigheterna som flyttar i sin helhet utan förankring på den ort som man omlokaliseras till. Belastningen på myndighetens ledning och övriga nyckelpersoner skulle ha varit en helt annan om det hade funnits ett väl förberett och adekvat stöd under resans gång.<sup>22</sup>*

---

<sup>22</sup> Slutredovisning rörande omlokalisering av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor. Dnr 1471/17. 2019-04-01.

Det som kommer fram i intervjuerna betyder inte att de enskilda stödmyndigheterna har brustit i sitt individuella stöd även om flera omlokaliserade myndigheter hade önskat att de hade fått mer konkret samordnad uppbackning än de fick. Det betyder också att myndigheterna saknar en enskild instans/myndighet/organisation dit de kan vända sig och som kan ge svar på konkreta frågor, vägleda och ge annat samlat stöd kring frågor som väcks i samband med omlokaliseringen. Myndigheten för kulturanalys föreslår:

*...att regeringen i framtida omlokaliseringar erbjuder någon form av administrativ stödfunktion. En sådan funktion kan också säkerställa kunskap och beredskap för framtida större förändringar av myndighetsstrukturen.<sup>23</sup>*

Arbetsgivarverket tog under perioden initiativ till nätverksträffar med de omlokaliserade myndigheterna. Det var tillfällen för information från dem själva, Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket. Det var också tillfällen för myndigheterna att bilda egna nätverk, stötta varandra och utbyta erfarenheter.

Ett annat mindre typiskt fall är Arbetsförmedlingen i Kalmar som tillsammans med E-hälsomyndigheten arrangerade informationsträffar och riktade möten inför rekryteringar och etablerade en struktur för kontakt mellan myndigheterna. Modellen gav goda resultat för rekryteringen till myndigheten. Motsvarande samarbete har inte beskrivits av de övriga myndigheterna.

Utöver detta har kommuner och länsstyrelser varit behjälpliga i enskilda fall kring lokalförsörjning och att bjuda in myndigheterna till informationsträffar och rundresor i staden och regionen för att ge en bättre förståelse av det som finns på den nya orten.

Sammanfattningsvis kan vi se en efterfrågan på ett samlat och förberett stöd för myndigheter som omlokaliseras till en ny verksamhetsort. Flera myndigheter kan lämna stöd, men stödet är inte samordnat för den form av sällan förekommande händelse som en omlokalisering är.

---

<sup>23</sup> Omlokalisering av Myndigheten för kulturanalys – slutredovisning. (Ku2017/01843/KL) Dnr: 2019–15. 2019-01-25.

## Sammanfattande reflektioner och råd

Vi har upplevt att de som deltog i intervjuerna tyckte att det var värdefullt att diskutera sin omlokalisering tillsammans med andra i motsvarande situation när det gått en viss tid efter genomförd flytt. Det gav en fördjupad insikt i sitt eget genomförda arbete jämfört med när man befinner sig mitt i processen. Dessutom får man viktiga reflektioner från andra som kan vara till nytta för att fortsätta bygga upp den "nya" myndigheten.

Att bevara och tradera det institutionella minnet är den kanske största frågan som myndigheterna ställs inför när det gäller personal och att kunna driva verksamheten vidare med tillräcklig volym och effektivitet. Här finns inga givna svar, men det är en fråga som myndigheter ständigt behöver arbeta med för att ha en beredskap inför oväntade händelser kring dess uppdrag, större förändringar i organisationen och/eller byte av verksamhetsort.

Stora myndigheter påverkas minst negativt av en omlokalisering. Det handlar dels om att det är en relativt liten andel av medarbetare/anställningar som omlokaliseras, dels för att myndighetens kollektiva minne just därför kan vara ganska intakt efter omlokaliseringen.

Några myndigheter har haft svårt att rekrytera personal som har spetskompetens och är dedikerade till smala, utbildningsintensiva frågor. Det har varit svårt att rekrytera personal som både har erfarenhet av statsförvaltningen, utredning och spetskompetens inom ett visst område. Vid flera myndigheter har det varit viktigt att utbilda personalen i att arbeta statligt. Det rör den statliga värdegrunden, statens myndighetsstrukturer och kommunikationsvägar med mera. Över tid har det blivit enklare att attrahera kvalificerade medarbetare då myndigheten blivit mer känd på orten.

På grund av den osäkerhet kring budget och kompetensförsörjning som följer på en omlokalisering är det svårt att upprätthålla samma takt i verksamhetsutvecklingen och kvalitet i verksamheten som innan regeringens beslut om ny verksamhetsort. Mycket tid och budgetmedel går åt till att säkra kärnverksamheten, rekrytera och utbilda internt samt att försöka återskapa myndighetens kollektiva minne. En iakttagelse är också att medarbetarnas lojalitet till myndighetsuppdraget har haft stor betydelse för att verksamheten har kunnat upprätthållas under processen.

Flera intervjuade påpekade vikten av att personalen behövde ha närvaro på den nya orten för att den nya arbetsplatskulturen skulle kunna integreras med, eller ersättas av, den gamla. I samband med omlokaliseringen var det



särskilt viktigt att tidigare anställda och nya medarbetarna jobbade tillsammans och över enhetsgränserna.

De vi har intervjuat uppskattade Arbetsgivarverkets nätverk kring omlokalisering, men efterfrågar en funktion eller person som de kan kontakta för stöd, råd och att resonera med om olika typer av villkor och förutsättningar i samband med omlokaliseringar.

Vi kan också konstatera att utrymmet och förutsättningarna för generaldirektörerna att verka inom deras arbetsgivarpolitiska delegering har varit olika stort bland de myndigheter som vi har fått erfarenheter från. Samtidigt är det viktigt att de enskilda myndighetscheferna använder sitt delegerade ansvar att utforma villkor som passar för den egna myndigheten.

Råd till regeringen och till myndigheter som i framtiden omlokaliseras  
I uppdraget till Kammarkollegiet ingick att samla kunskaper om myndigheternas erfarenheter av omlokalisering och sammanställa vilka frågor som aktualiseras under processen. Utifrån det sammanfattas nedan ett antal råd till regeringen och till myndigheter som omlokaliseras i framtiden. Råden har vi samlat in under intervjuerna och presenteras här i bearbetad form. Sammanställningen följer rapportens struktur i stort. För att förenkla presentationen har vi inte skiljt på råd till regeringen respektive råd till myndigheterna.

Beslutet om omlokalisering och den nya verksamhetsorten

**Utred de samlade konsekvenserna av förändrad verksamhetsort innan beslutet fattas.** Kostnader, kompetensförsörjning, lokaltillgång, verksamhetens effektivitet med mera påverkas väsentligt av en omlokalisering. Med en konsekvensutredning kan beslutet uppfattas som bättre underbyggt och likvärdigt för alla berörda. Det gör det även enklare att förklara beslutet i alla led. Konsekvensanalysen bör ge besked om varför just denna myndighet flyttas till just denna ort, och utgå från ett regionalpolitiskt perspektiv. Närvaron av annan privat och statlig verksamhet, inklusive lärosäten, som kan bidra till ett kunskapskluster bör ingå i analysen liksom regionens näringsliv, kultur, infrastruktur och demografi.

**Inkludera generaldirektören i förarbetet inför ett beslut.** Visa tillit till myndighetsledningen och förklara bakgrunden till ett nytt uppdrag på en ny ort. Det kan ge ökad acceptans för beslutet, enklare genomförande, stärka det statliga varumärket som arbetsgivare och ge utrymme för framförhållning för

myndigheten. Generaldirektören har kunskap om sin myndighets särskilda förutsättningar gällande kompetens, personalsituation, verksamhetsutveckling, strategisk planering med mera. Genom att inkludera myndigheten tidigt i processen kan beslutet utformas så det ger bättre effekt både vad gäller tidpunkt och upplägg för genomförandet, ekonomi och psykosocial påfrestning. Förbered kommunikationen inför offentliggörandet tillsammans med myndighetens ledning.

**Initiera samordning mellan berörda myndigheter ifall flera myndigheter omlokaliseras samtidigt** Med hjälp av erfarenheter från andra myndigheter kan processen för omlokaliseringen bli effektivare.

**Flytta inte myndigheter som har smal spetskompetens eller som bedriver utbildning och kunskapsspridning i form av konferenser och dylikt.** Stora myndigheter som exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogden och Statens servicecenter har sannolikt lättare att rekrytera personal med generell kompetens på fler orter över landet.

**Kombinera en omlokalisering med ett utvecklingsfokus för myndigheten**, som är finansierat, realistiskt och med en tydlig målbild. Besluta om omlokalisering när det finns ett definierat behov av ändrad inriktning på myndighetens uppdrag.

**Etablera i första hand nya myndigheter utanför Stockholm.** Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att andra lokaliseringsorter än Stockholm bör övervägas för alla nya eller ombildade myndigheter.

**För lokalförsörjningen** kan länsstyrelserna ha i uppdrag att vara behjälpliga vid omlokaliseringar. Länsstyrelserna har närmare kontakt med regioner och kommuner som borde känna till tillgången till lediga lokaler på den nya verksamhetsorten.

Arbetskyldigheten

**Fatta tidigt beslut om myndighetsledningens anställningsförhållande** vad gäller boende, tjänsteresor, med mera, vilket förväntas underlätta ledningens dialog med medarbetarna om deras villkor.

**Använd det delegerade arbetsgivaransvaret** för att utifrån verksamhetens behov och förutsättningar besluta om olika ersättningar för pendlning, ersättning till medarbetare på nyckelpositioner med mera.

Om att möta psykosociala reaktioner

**Bygg ett stöd runt myndighetsledningen** som kan behöva kunna ta ut avståndet från de mer operativa processerna för att fatta strategiska beslut. Engagera exempelvis en extern projektledare som tar ansvar för att samordna arbetet med omlokaliseringen.

**Var ödmjuk och visa respekt** för den enskilda medarbetarens situation och reaktioner.

**Skapa ett särskilt stöd till HR-funktionen** som både ska hantera all personal och samtidigt själva är berörda av omlokaliseringen. HR-funktionen kan behöva ges tid att både arbeta med utvecklingsfrågor och dessutom ta hand om medarbetare som tvingas sluta.

**Erbjud HR-funktionen och mellanchefer påfyllnad av kunskaper om, och stöd kring, hantering av psykosociala effekter av en omlokalisering.** En omlokalisering är en fråga som påverkar människor i stor utsträckning, olika mycket och på skilda sätt individerna emellan. Ohälsfaktorer drabbar flera medarbetare samtidigt. HR-funktionen får en mängd ytterligare arbetsuppgifter, samtidigt behöver HR-personerna själva få stöd.

**Även medarbetare behöver utbildning i krisreaktioner** och andra psykosociala effekter kring större förändring i arbetslivet som en omlokalisering kan innebära.

**Samtal och olika former för mellanmännisklig kontakt** är viktigt. Ledningen behöver avsätta tid att prata med medarbetarna. Det kan bidra till att skapa en tydlighet kring uppdraget och inriktningen.

**Skapa psykologiskt och fysiskt utrymme och struktur för arbetsplatskulturen** under och efter omlokaliseringen.

**Informera kontinuerligt enligt en fast struktur.** Fysiska möten, information på intranätet och via mejl, fasta frågestunder med generaldirektören kan sänka oron inom organisationen även när det inte finns något nytt att informera om.

**Involvera fackliga företrädare** i utformningen av stöd till medarbetarna.

Institutionellt minne och kompetensförsörjning

**Skapa struktur för att bibehålla institutionella minnet.** Detta är ett råd till myndigheter generellt att arbeta med som beredskap inför en eventuell oförutsedd omlokalisering.

**Gör en plan för kompetensförsörjningen och för hela organisationen** ifall en stor del eller alla medarbetare omfattas av omlokaliseringen. Bestäm hur lång tid hela processen ska ta och informera om detta tidigt.

**Gör en riskanalys och ekonomisk analys samt en plan för kompetensförsörjning** på kort och lång sikt.

**Dela upp ledningsgruppens möten i två delar.** En som handlar om omlokaliseringen och arbetet med att forma den ”nya” myndigheten inkl. dokumentation, kunskapsöverföring med mera och en del som fokuserar på den pågående kärnverksamheten.

**Utbilda i statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden.** Statskontoret har material som myndigheterna kan ta stöd av.

Verksamhetens resultat, effektivitet och kostnader

**Regeringen behöver tilldela en utökad budget för myndigheter som ska omlokaliseras.** Myndigheterna behöver en särskild finansiering samt anpassade anslagsvillkor under några år för att hantera en omlokalisering. Det kan framgå av beslutet hur mycket medel myndigheten har utöver tidigare prognostiserad budget att använda under omlokaliseringen och de närmaste åren efter. Riksrevisionen<sup>24</sup> visade 2009 att en omlokalisering kan genomföras effektivare och med snabbare återgång till normala volymer och effektivitet och med nödvändig spetskompetens om det finns avsatta medel för omlokaliseringens kostnader.

**Regeringen bör formellt sänka sina förväntningar på leveranser.** En nyetablering kan ta upp till fyra år innan effektivitet och volym i verksamheten är tillbaka på tidigare nivå enligt Riksrevisionens analys.<sup>25</sup> Detta gäller myndigheter som omlokaliserar hela eller stora delar av sin verksamhet.

---

<sup>24</sup> *Omlokalisering av statliga myndigheter.* Riksrevisionen. 2009:30.

<sup>25</sup> *Omlokalisering av statliga myndigheter.* Riksrevisionen. 2009:30.



**Regeringen bör inte lägga nya omfattande uppdrag på myndigheten** de första åren efter beslut om omlokalisering.

Stödet från andra myndigheter

**Regeringen bör inrätta en funktion inom statsförvaltningen som har i uppdrag att stödja och hjälpa myndigheter som omlokaliseras.** Det är kostnadsdrivande och ineffektivt att myndigheter gör samma sak utan samordning. De lösningar som de omlokaliserade myndigheterna tog fram på egen hand under arbetet med omlokalisering, bör bättre tas omhand av uppdragsgivaren. Funktionen kan exempelvis utveckla ett handfast stöd och tips för genomförandet av alla praktiska uppgifter som behövs för att genomföra en omlokalisering. Det kan handla om att hänvisa till juridiskt stöd, stöd i redovisningsfrågor, stöd i frågor om lokalförsörjning, att möta psykosociala reaktioner med mera. Funktionen kan också bilda nätverk med kontaktpersoner vid stödmyndigheterna att löpande stämna av med. Det behövs konkret hjälp om hur man ska lösa alla frågor som uppstår.

Säkerställ att Regeringskansliet kan genomföra möten på distans för att upprätthålla dialogen med myndigheten genom exempelvis förbättrade digitala möjligheter trots det fysiska avståndet.

Länsstyrelserna kan ges i uppdrag förbereda sig för att stödja omlokaliserade myndigheter inom respektive län. Stödet kan innehålla praktisk information om orten, men även strategisk, så som nätverk av företag och organisationer, profilfrågor för olika organisationer inom länet. Det kan vara av värde för flera parter att länsstyrelsen tidigt etablerar en kontakt med den myndighet som omlokaliseras.

När beslut om omlokalisering är fattat bör de myndigheter som kan lämna stöd etablera kontakt med andra myndigheter på den nya verksamhetsorten som kan bidra med olika typer av stöd under etableringsperioden.

## Kammarkollegiets förslag

En samordningsfunktion för stöd kring omlokaliseringar av statlig verksamhet

Omlokalisering av statliga myndigheter sker med oregelbundna intervaller, och regeringen har aviserat att det är viktigt att myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet. Med stor sannolikhet kommer alltså en regering i framtiden att fatta motsvarande beslut om en eller fler myndigheters nya placering i landet. Samtidigt konstaterar vi att kunskaperna om vad som behöver göras när verksamhet ska omlokaliseras är spridd på en rad olika myndigheter. Vi konstaterar också att de omlokaliserade myndigheterna har behövt hitta sina individuella vägar till dem. I vissa fall har de inte heller vetat att och var stödet fanns att få.

Våra intervjuer visar att myndigheterna önskar en ingång till stöd, råd och nätverk, men att ingången också ska kunna ge praktisk vägledning för att göra processen med omlokaliseringen så effektiv och smidig som möjligt. Det senare är ett väsentligt komplement till det omlokaliseringssuppdrag Kammarkollegiet har haft. Vi föreslår därför att regeringen inrättar en operativ samordningsfunktion för det stöd som behöver ges till de myndigheter som omlokaliseras eller etableras. Funktionen förväntas kunna själv hantera, eller hänvisa till stöd för, juridiska frågor, finansiering och redovisning, lokalförsörjning, personalpolitik och kompetensförsörjning, erfarenhetsöverföring och planering av omlokalisering med mera. Funktionen kan också bilda nätverk och kontaktpersoner vid stödmyndigheterna att löpande stämna av med.

En sådan samordningsfunktion kan dessutom utgöra en kommunikationskanal för Regeringskansliet till stödmyndigheter i samband med enskilda eller samordnade omlokaliseringar.

Kammarkollegiet föreslår att regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att förvalta en sådan funktion. Vår bedömning är att samordningsuppdraget passar väl in inom Ekonomistyrningsverkets övergripande uppdrag om att utveckla och förvalta en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet samt ge stöd till andra myndigheter. Samordningsuppdraget bör utföras i nära samarbete med andra statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, som kan lämna fördjupat stöd utifrån sina myndighetsspecifika uppdrag. Samordningsfunktionen kan fylla en funktion både för omlokaliseringar av myndigheter och i samband med att nya myndigheter etableras.

## Bilaga 1 – Intervjupersoner

Carina Lindgren	Bitr. regionchef	Arbetsförmedlingen Öst
Hedda Mann	Chefsjurist	Arbetsgivarverket
Ana Gnopselius	Rådgivare	Arbetsgivarverket
Åsa Krook	Chef arbetsgivarutveckling	Arbetsgivarverket
Susann Bard	Generaldirektör	E-hälsomyndigheten
Klas Acebo	HR-specialist	E-hälsomyndigheten
Anna Kindberg	Utredare	Ekonomistyrningsverket
Curt Johansson	Expert	Ekonomistyrningsverket
Anna Ekholm	Tf. administrativ chef	Fastighetsmäklarinspektionen
Anders Flanking	Landshövding	Gotlands län
	Fd. länsråd	Kronobergs län
Marie Seiboldt	Tf. generaldirektör	Inspektionen för socialförsäkringen
Ola Leijon	Stf. generaldirektör	Inspektionen för socialförsäkringen
Anna Sjöstrand	Utredare	Kronofogden
Kristina Svartz	Generaldirektör	Brottsförebyggande rådet
	Tidigare generaldirektör	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

OMLOKALISERING AV  
STATLIGA MYNDIGHETER  
2016–2019

Maria Lundmark	Kanslichef	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Solveig Persson	Tidigare HR-chef	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Sverker Härd	Direktör	Myndigheten för kulturanalys
Magnus Larsson	Generaldirektör	Myndigheten för tillgängliga medier
Renée Jardland	Stf. generaldirektör	Myndigheten för tillgängliga medier
Aja Lind	Konsult	Myndigheten för tillgängliga medier
Lena Nyberg	Generaldirektör	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Vegard Hölaas	Enhetschef	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Katarina Gårdfeldt	Direktör	Polarforskningssektariatet
Åsa Garmager	Administrativ chef	Polarforskningssektariatet
Erik Henriksson	Avdelningschef	Strålsäkerhetsmyndigheten
Ulf Hammarström	Generaldirektör	Swedac
Bodil Taylor	Tf. överdirektör	Tullverket
Karin Röding	Generaldirektör	Universitets- och högskolerådet
Maria Linna Angestav	Stf. generaldirektör	Universitets- och högskolerådet

## Bilaga 2 – Omlokaliserade myndigheter 2017-2018

Myndighet	Tidsperiod	Antal anställningar	Ort
1. Arbetsmiljöverket	Januari-18 till december -19	25	Mölndal
2. E-hälsomyndigheten	Juni-16 till maj-18	133	Kalmar
3. Fastighetsmäklarinspektionen	September-16 till december-17	20	Karlstad
4. Inspektionen för socialförsäkringen	Januari-18 till augusti-19	50	Göteborg
5. Kronofogden	Januari-18 till januari-19	35	Kristianstad, Luleå, Sundsvall
6. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	Februari-17 till september-18	14	Skellefteå
7. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Augusti-17 till februari-19	80	Växjö
8. Myndigheten för kulturanalys	Augusti-17 till augusti-18	15	Göteborg
9. Myndigheten för tillgängliga medier	Januari-18 till december -19	100	Malmö
10. Polarforskningssekretariatet	Augusti-17 till juni-19	15	Luleå
11. SIDA	Januari-18, ännu ej genomfört	-	Botkyrka

OMLOKALISERING AV  
STATLIGA MYNDIGHETER  
2016-2019

12. Statistiska centralbyrån	April-18 till december -19	24	Örebro
13. Strålsäkerhetsmyndigheten	Augusti-17 till november-18	50-70	Katrineholm
14. Swedac	Januari-18 till april-20	40	Borås
15. Svenska ESF-rådet	Augusti-17 till december -18	61	Gävle
16. Tillväxtverket	Mars-17 till december -18	10 + 20	Malmö, Östersund
17. Trafikverket	Januari-18 till december -19	128	Kristianstad
18. Tullverket	Januari -18 till januari-19	30	Malmö
19. Universitets- och högskolerådet	Augusti-17 till september-18	15	Visby