

Sammendrag

Statlig lokalisering - hvor og hvorfor?

TØI rapport 1576/2017

Forfattere: Aud Tennøy, Marianne Knapskog, Frants Gundersen, Oddrun Helen Hagen,
Eva-Gurine Skartland og Kjersti Visnes Øksenholt
Oslo 2017, 120 sider

Vi har undersøkt hvor statlige virksomheter som flyttet eller ble etablert i perioden 2005-2016 har blitt lokalisert, og i hvilken grad lokaliseringene er i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi fant at 63 prosent av virksomhetene og 59 prosent av de sysselsatte var lokalisert i tråd med retningslinjene. Det er ingen systematisk variasjon mellom lokalisering og bystørrelse, men det er stor variasjon mellom statlige sektorer. De statlige virksomhetene og sysselsatte ble i mindre grad lokalisert i henhold til planretningslinjene i perioden 2011 – 2016 enn i perioden 2005 – 2010. Vi fant videre at beslutningene om lokalisering i stor grad tas av virksomhetene selv. Lokalisering i tråd med statlige føringer er ofte ikke et viktig kriterium. Andre hensyn veier tyngre, og da særlig (i våre case) sykehus- og politifaglige kriterier og pris. Statens vegvesen skiller seg ut ved å legge sterk vekt på lokalisering som reduserer bilavhengighet.

Statlig virksomhet representerer ca. 10 prosent av den norske arbeidsstyrken, og inkluderer mange typer publikumsrettede funksjoner. Hvor staten lokaliserer sine virksomheter har derfor stor samfunnsmessig betydning, av flere grunner. Lokaliseringen påvirker reiseatferd, trafikkmengder, klimagassutslipp og tilgjengelighet til de statlige virksomhetene. Lokaliseringene kan bidra til å styrke sentrum og fortettingsstrategier i byer og tettsteder, eller de kan bidra til fortsatt byspredning. Statlige virksomheter er også viktige forbilder. I Norge har det eksistert statlige retningslinjer for samordning av areal- og transportplanlegging siden 1993, og i gjeldende utgave er det presisert at disse også gjelder besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Retningslinjene angir blant annet at det «(...) skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Om staten ikke følger egne retningslinjer, blir det vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å styre private utbyggere i retninger som er i tråd med slike føringer. Statsbygg er statens største eiendomsforvalter i statlig sivil sektor, og er både byggherre og rådgiver i bygge- og eiendomssaker. De ønsket å kartlegge om og i hvilken grad statlige virksomheter har blitt lokalisert i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og i saker der dette ikke er tilfelle, hvorfor. Statsbygg initierte derfor prosjektet som denne rapporten er resultatet av.

Problemstillinger

Den første delen av prosjektet dreier seg om å fremskaffe kunnskap om **hvor** statlige virksomheter har blitt lokalisert de siste 10 år, i hvilken grad lokaliseringene er i tråd med de statlige planretningslinjene, og hvilke konsekvenser lokaliseringene har med tanke på klimagassutslipp. Vi har søkt å svare på de fire følgende spørsmålene:

- Hvilke statlige bygg/funksjoner har høy brukerintensitet?
- Hvor har staten lokalisert virksomheter med høy brukerintensitet de siste 10 årene?

- Er statlige lokaliseringer gjort de siste 10 årene i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging?
- Hvordan påvirker lokaliseringsbeslutningene klimagassutslipp fra transport til statlige virksomheter?

Videre ønsker Statsbygg økt kunnskap om **hvorfor** de statlige virksomhetene lokaliseres slik de gjør, hvilke prosesser som leder frem til dette, ulike aktørers rolle, og hvilke hensyn som veier tyngst. Det er definert to konkrete spørsmål:

- Hva er beslutningskjeden for lokalisering av viktige kategorier statlige funksjoner?
- Hvilke begrunnelser og konsekvenser har veid tyngst ved valg av statlig lokalisering i konkrete prosjekter, og hvilke er ikke tillagt vekt?

Hvor lokaliseres statlig virksomhet?

Mange statlige virksomheter har høy brukerintensitet, det vil si at antall ansatte og besøkende genererer mange turer til og fra bygget/funksjonen per dag. I henhold til statlige planretningslinjer skal disse virksomhetene i de fleste tilfeller lokaliseres i tilknytning til eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette er områder som kan forventes å generere minst biltrafikk per ansatt og per besøkende, fordi de har best tilgjengelighet med kollektivtrafikk og har flest mennesker boende i gang- og sykkelavstand. Disse områdene har også normalt dårligst tilgjengelighet med bil/dårligst parkeringstilgjengelighet. Vi har definert slike områder som A-områder. I de største byene har vi definert indre by og utvidelser av indre by eller sentrum som A2-områder.

Vi har undersøkt statlig lokalisering i 20 kommuner. Her fant vi at 63 prosent av de statlige virksomhetene som er etablert eller relokalisert de siste 10 årene har blitt lokalisert i A- eller A2-områder og 37 prosent utenfor slike områder. Når vi ser på andel sysselsatte som har blitt lokalisert eller relokalisert, finner vi at 59 prosent er lokalisert i A- og A2-områder, mens 41 prosent er lokalisert utenfor. Resultatene viser dermed at det er et relativt stort gap mellom de føringene som gis i statlige planretningslinjer og de faktiske lokaliseringene.

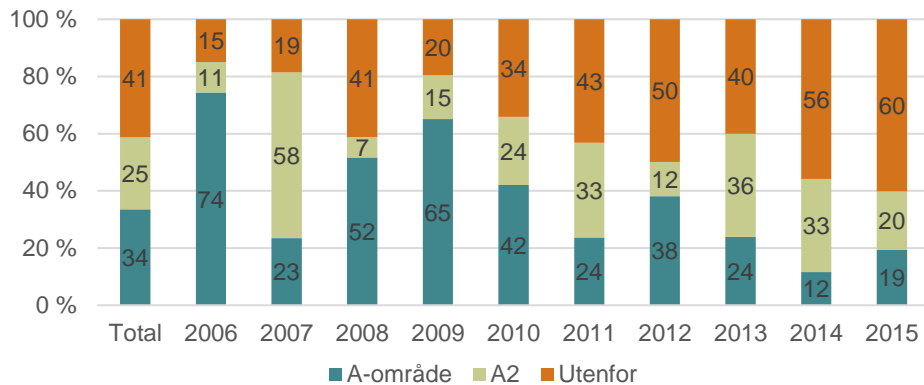
Vi finner stor variasjon mellom de 20 kommunene vi har undersøkt når det gjelder hvor store andeler statlige virksomheter og sysselsatte som er lokalisert i og utenfor A- og A2-områder. Andelene som er lokalisert utenfor A- og A2-områder varierer fra null prosent i Ski og Drammen til 100 prosent i Sandnes. Mellom disse ytterpunktene brukes hele skalaen. Vår vurdering av hva som er A-områder i den enkelte byen spiller inn på resultatet.

Vi finner ingen systematisk sammenheng mellom bystørrelse og grad av lokalisering av virksomheter i og utenfor A-områder. Om vi rangerer byene fra de med lavest til de med høyest andel sysselsatte lokalisert utenfor A- og A2-områder, finner vi for eksempel de største byene på plass nummer 5 (Oslo), 6 (Trondheim), 11 (Bergen) og 19 (Stavanger). Heller ikke når vi grupperer byene etter størrelse finner vi systematiske variasjoner med størrelse.

Vi finner store variasjoner mellom ulike sektorer av statlige virksomheter. Helsetjenester med sengeplass (blant annet somatiske sykehus, psykisk helsevern, opptrening og rusmiddelinstitusjoner), helsetjenester uten sengeplass (blant annet rusmiddelvern og psykisk helsetjenester), samt sosialtjenester har de høyeste andelene virksomheter og sysselsatte lokalisert utenfor A- og A2-områder. De sektorene som har lavest andeler sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er offentlig forvaltning – rettsvesen, offentlig forvaltning - næring, arbeid (arbeidstilsyn, direktorater, forbrukerråd, mv.) og 'andre næringer'.

Når vi ser på utviklingen over tid i perioden 2005-2016, finner vi at andelen virksomheter og sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er klart høyere i siste del av perioden (2011-

2015) enn i første del av perioden (2006-2010). Dette gjelder andeler sysselsatte i større grad enn andeler virksomheter, se figur S1. Tendensen er altså utvikling i retning av mindre grad av lokalisering i henhold til de statlige planretningslinjene.



Figur S1: Andel statlige sysselsatte med endrete lokaliseringer i ulike områder, målt over tid. Prosentfordeling.

For å synliggjøre hvordan lokalisering kan påvirke klimagassutslipp fra transport, har vi gjennomført beregninger for fire statlige virksomheter, hvor vi sammenlignet en sentrumsnær og en ikke-sentrumsnær lokalisering. I de fire tilfellene ser vi at den ikke-sentrumsnære lokaliseringen gir 7 til 36 prosent høyere CO₂-utslipp enn sentrumsnær lokalisering. Vi har brukt Statsbyggs klimakalkulator for å gjøre disse beregningene. Vi har ikke vurdert hvor korrekt denne modellen beregner klimagassutslipp.

Hvorfor lokaliseres statlig virksomhet slik?

Prosesser og beslutninger for (re)lokalisering av statlige virksomheter vil være preget av overordnede føringer for hvordan statlige virksomheter skal agere som utbyggere og leietakere, sektorspesifikke veiledere og lignende, og konteksten for den individuelle virksomheten. Vi fant at sentrale utredningsinstruksjoner og tilhørende veiledere i hovedsak gir generelle føringer for hvordan utredninger skal gjennomføres, hvilke prosedyrer som skal følges og hvordan ansvaret er fordelt. De gir dermed ikke føringer på mer detaljert nivå, for eksempel om hvor statlige virksomheter skal lokaliseres. Ett unntak er veilederen *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2017, som krever at det gjøres lokaliseringsanalyse i tidligfase og viser til at det finnes føringer for lokalisering av statlige virksomheter i statlige planretningslinjer. Både Politiet, Statens vegvesen og Helsedirektoratet har laget sektorspesifikke veiledere. De gir i varierende grad føringer og instruksjoner for vurdering og valg av lokalisering, der Statens vegvesen er tydeligst i sine føringer. Sykehusbygg har utarbeidet utkast til ny veileder for sykehusbygg, som går vesentlig lengre enn andre veiledere i å gi veiledning og stille krav om vurdering av lokalisering og tilknytning til plan- og bygningsloven.

Vi har undersøkt tre case for å undersøke hvor i beslutningskjedene valg av lokalisering ble gjort, hvilke hensyn som ble vektlagt i beslutningen, og hvem som hadde sterkest innflytelse på valg av lokalisering: Sykehuset i Stavanger, politistasjonen i Arendal, Statens vegvesen Region øst avdeling Hamar og avdeling Oslo. Beslutningene om lokalisering ble i alle casene tatt av virksomheten selv, og godkjent av de respektive departement eller direktorat. Det er generelt lite fokus på lokalisering i tråd med statlige planretningslinjer i prosessene, med unntak av i Statens vegvesen. Viktige kriterier i diskusjonene for sykehus og politihus er de spesifikke kravene virksomhetene har for sine fagområder. Tidsaspektet er også viktig, alle casene har en flyttedato de ønsker å holde. Ansattes behov blir prioritert

foran besøkendes. Statens vegvesen bruker kriterier knyttet til tilgjengelighet for sine lokaliseringer, og har som mål å være forbilde for å oppnå nullvekst i biltrafikken. I alle casene er det ansett som viktig å følge utredningsinstruksene fra departementene som gir føringer for prosesser og innhold i utredninger.

Vi fant at pris hadde vært én viktig faktor i lokaliseringsvalget i alle tre casene. Det vil som oftest være dyrere å bygge eller leie helt sentralt i en by, i det vi har definert som A-områder, enn andre steder i byen. Om pris får ha avgjørende innvirkning på lokalisering, vil statlige virksomheter ofte bli lokalisert utenfor A-områder. Denne utfordringen må løses hvis statlige virksomheter i større grad skal lokaliseres i tråd med planretningslinjene.

I prosessene vi har undersøkt, hadde virksomhetene selv stor innflytelse på beslutningen om lokalisering. Relevante aktører var i to tilfeller skeptiske til den foreslåtte lokaliseringen. Plandelen i plan- og bygningsloven ble aktivert i ulike grad i våre case. I ett tilfelle gjaldt saken leie i eksisterende bygg, i to case bygging på tomt allerede regulert til formålet, mens det i ett case (sykehus i Stavanger) ble gjennomført områderegulering etter plan- og bygningsloven. Lokalisering besluttes i realiteten i tidligfase og er ikke en del av prosesser etter plan- og bygningsloven. Dette gjør det vanskeligere for lokale og regionale myndigheter å komme inn i prosessene, og deres argumenter knyttet til lokalisering kan lett bli oppfattet som omkamper.

Vi fant tydelige tegn på at staten ønsker at statlige virksomheter skal lokaliseres i tråd med de statlige planretningslinjene i større grad enn slik det har vært gjort til nå, blant annet i utkast til ny veileder fra Sykehusbygg og i stortingsmeldingen om *Berekraftige byar og sterke distrikt* fra 2017.

Hva kan gjøres annerledes?

Vi har diskutert hvilke endringer som kan bidra til at statlig virksomhet i større grad lokaliseres i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Disse anbefalingene kan kort oppsummeres som:

- Veiledere, rundskriv og annet veiledningsmaterieell bør ha tydeligere krav og rutiner for vurdering av lokalisering i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, også i tidligfase av prosjektene¹
- Veiledere, rundskriv og annet veiledningsmaterieell bør også ha tydeligere henvisninger til plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk, inkludert planretningslinjene og føringene de gir
- Man bør vurdere om det i større grad enn i dag skal legges inn føringer for at statlige virksomheter skal lokalisere på måter som reduserer transportbehov og bilbruk
- I utlysninger etter tomter eller bygg, bør kriterier for lokalisering i henhold til statlige føringer legges inn i kravspesifikasjonene²
- Det bør vurderes hvordan man fra statlig hold vil forholde seg til at tomter og bygg i de områdene som i størst grad gir redusert biltrafikk og best tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil ofte er dyrere enn tomter og bygg andre steder i byen, som gjør det mindre gunstig for statlige virksomheter å lokalisere seg i slike områder
- Ansatte i Statsbygg kan i større grad få kompetanse når det gjelder lokalisering i henhold til planretningslinjene, og Statsbygg kan (da) gis større innflytelse i prosessene (gjelder særlig tidligfase)

¹ For de to første punktene kan Sykehusbyggs (2017) utkast til ny veileder og Statens vegvesens (2013a) internt rettede notat være gode utgangspunkt for diskusjonen.

² Slik for eksempel Statens vegvesen gjør.