

18/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



8igsrevisionens beretning om

udflytning af statslige arbejdspladser

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Juni 2018

18 /
2017

Beretning om udflytning af statslige arbejdspladser

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren, erhvervsministeren, miljø- og fødevareministeren, transport-, bygnings- og boligministeren samt energi-, forsynings- og klimaministerne afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i november 2018.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-566-4
ISBN pdf 978-87-7434-567-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM UDFLYTNING AF STATSLIGE ARBEJDSPLADSER

Statsrevisorerne har anmodet om denne beretning. Da der ikke er nogen danske erfaringer med udflytninger af statslige arbejdspladser i så stor skala, vurderer Statsrevisorerne, at det vil være nyttigt løbende at opsamle erfaringer samt vurdere omkostningerne og de positive og negative effekter af udflytningerne.

Regeringen besluttede med planen *Bedre Balance* i oktober 2015 at udflytte 3.899 statslige arbejdspladser. Planen var et udtryk for et politisk ønske om at placere flere statslige arbejdspladser uden for hovedstadsområdet.

Folketinget godkendte med vedtagelsen af finansloven for 2016, at der blev afsat en reserve på 400 mio. kr. til udflytningen, og at resten af omkostningerne skulle betales af ministerierne selv. På finansloven for 2017 afsatte Folketinget yderligere knap 190 mio. kr., som blev indarbejdet i institutionernes bevillinger for 2017 og frem. Finansministeriet skønnede med betydelig usikkerhed, at de samlede engangsudgifter til udflytning af statslige arbejdspladser ville blive 250.000-450.000 kr. pr. udflyttet årsværk. Udflytningen skulle ske under hensyntagen til opretholdelse af faglige miljøer og effektiv drift af statslige institutioner og myndigheder.

Undersøgelsen er baseret på en analyse af udflytningen af 4 udvalgte institutioner: Nævnenes Hus, Statens Administration, Landbrugsstyrelsen og Geodatastyrelsen. De 4 institutioner udgør samlet set 847 årsværk, svarende til 22 % af de 3.899 årsværk. Undersøgelsen omfatter endvidere en spørgeskemaundersøgelse blandt de 42 institutioner, som er omfattet af den første udflytningsrunde.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at ministeriernes arbejde med at udflytte de statslige arbejdspladser samlet set har været varetaget hensigtsmæssigt. Statsrevisorerne konstaterer samtidig, at udflytningen – som forventet – har medført en produktionsnedgang i institutionerne, herunder længere sagsbehandlingstider, som borgere og virksomheder har kunnet mærke.

Statsrevisorerne beklager samtidig, at Landbrugsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus ikke har opfyldt alle mål for produktionen, hvoraf flere i forvejen var blevet nedjusteret på grund af udflytningen. Udflytningen har haft negative konsekvenser for borgere og virksomheder i form af øgede sagsbehandlingstider og fald i produktionen.

STATSREVISORERNE,
den 20. juni 2018

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

Statsrevisorerne konstaterer, at følgende erfaringer indtil videre kan drages på baggrund af første udflytningsrunde:

- At ca. $\frac{1}{3}$ af udflytningerne er forsinkede. I april 2018 havde 32 institutioner afsluttet udflytningen, og ca. $\frac{2}{3}$ af de berørte årsværk var udflyttet.
- At halvdelen af de udflyttede institutioner vurderer, at opgavevaretagelsen er påvirket negativt med hensyn til produktivitet, kvalitet og sagsbehandlingstider, mens den anden halvdel ikke har oplevet negative konsekvenser ved udflytningen.
- At Finansministeriet primo 2016 skønnede, at udflytningen ville koste 910 mio. kr. i direkte engangsudgifter, men at forventningerne i den nyeste opgørelse fra april 2018 er, at udgifterne kommer til at udgøre 808 mio. kr.
- At den gennemsnitlige husleje for de udflyttede institutioner gennemsnitligt er faldet med 24 % pr. m² og med 25 % pr. årsværk.
- At Bygningsstyrelsen som følge af udflytningen har overtaget 8.638 m² lokaler i hovedstadsområdet, der i øjeblikket står tomme og udgør en udgift for staten.
- At omkring $\frac{1}{4}$ af medarbejderne i de udflyttede institutioner er fulgt med arbejdspladsen.
- At ca. $\frac{1}{3}$ af institutionerne oplever, at de efter udflytningen har vanskeligere ved at rekruttere medarbejdere med relevante kompetencer end før udflytningen.
- At sygefraværet er steget hos knap halvdelen af institutionerne, siden beslutningen om udflytning blev truffet.
- At Statens Administration har fastholdt produktionsmålene under udflytningen og har opfyldt de fastsatte mål i 2017.

Statsrevisorerne finder det nyttigt i forhold til den videre udflytningsproces, at Finansministeriet fremadrettet følger Rigsrevisionens anbefaling om at angive mere præcise retningslinjer for registrering af både direkte engangsudgifter og totalomkostninger til udflytning af statslige arbejdspladser, da Finansministeriets nuværende skøn er behæftet med usikkerhed.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Forberedelse af beslutningen om udflytning	9
2.1. Den centrale forberedende proces	10
2.2. Beslutningsgrundlaget for udflytningen af de 4 institutioner	13
3. Ministeriernes implementering af udflytningen	16
3.1. Ministeriernes planlægning af udflytningen	18
3.2. Ministeriernes gennemførelse af udflytningen	21
4. Foreløbig status for udflytningen	31
4.1. Status på udflytningen af statslige arbejdspladser	32
4.2. Ændringer i institutionernes husleje	37
4.3. Konsekvenser for institutionernes bemanningssituation og opgaveløsning	41
4.4. Finansministeriets opfølgning på udflytningen	45
 Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	 47
Bilag 2. Metodisk tilgang	48
Bilag 3. Ordliste	52

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervsministeriet, § 24. Miljø- og Fødevarerministeriet, § 28. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og § 29. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Claus Hjort Frederiksen: juni 2015 - november 2016

Sophie Løhde: november 2016 -

Erhvervsministeriet:

Troels Lund Poulsen: juni 2015 - november 2016

Brian Mikkelsen: november 2016 -

Miljø- og Fødevarerministeriet:

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 -

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet:

Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016

Ole Birk Olesen: november 2016 -

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:

Lars Christian Lilleholt: juni 2015 -

Alle ministerier, bortset fra Statsministeriet og Kirkeministeriet, har deltaget i vores spørgeskemaundersøgelse, hvor vi har indhentet en række faktuelle oplysninger om udflytninger på deres ressortområde.

Beretningen har i udkast været forelagt de 5 involverede ministerier, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen. De ministerier, der har bidraget med faktuelle oplysninger, har haft mulighed for at kommentere de dele af beretningen, hvor spørgeskemaundersøgelsen omtales.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om første runde af udflytningen af statslige arbejdspladser, hvortil det forberedende arbejde blev påbegyndt i juni 2015.

2. Undersøgelsen er igangsat i oktober 2017 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1. Statsrevisorerne begrundede deres anmodning med, at der ikke er danske erfaringer med udflytninger i så stor skala, og at udflytningen forventeligt er forbundet med engangsomkostninger og en periode med produktivitetstab og kompetencetab. Statsrevisorerne anførte, at det ville være nyttigt løbende at opsamle erfaringer og vurdere omkostninger og positive og negative effekter af udflytningen.

3. Regeringen besluttede med planen *Bedre balance* (herefter *Bedre balance I*) i oktober 2015 at udflytte 3.899 statslige arbejdspladser fra hovedstadsområdet. Formålet med udflytningen var at opnå en bedre balance og udvikling i hele landet og sikre, at statslige institutioner er tæt på borgere og virksomheder. Derudover skulle udflytningen ske under hensyntagen til opretholdelse af faglige miljøer og effektiv drift af statslige institutioner og myndigheder. Regeringens plan var udtryk for et politisk ønske om at placere flere statslige arbejdspladser uden for hovedstadsområdet. Beslutningen blev truffet med en forventning om, at udflytningerne ville medføre betydelige udfordringer for institutionerne og deres medarbejdere, og at institutionerne i en periode ville have sværere ved at løse deres opgaver.

4. Vi undersøger, hvordan beslutningen om udflytning er forberedt og implementeret, og giver en status på udflytningen. Vi undersøger ikke selve regeringens beslutning om at udflytte statslige arbejdspladser. Det gør vi ikke, fordi Folketinget med vedtagelsen af finansloven for 2016 har godkendt, at der blev afsat en reserve på 400 mio. kr. til udflytningen, og at resten af pengene skulle betales af ministerierne selv. Dermed har Folketinget godkendt regeringens beslutning om udflytning af statslige arbejdspladser. På finansloven for 2017 afsatte Folketinget yderligere knap 190 mio. kr., som blev indarbejdet i institutionernes bevillinger for 2017 og frem. Folketingets godkendelse af regeringens beslutning ændrer dog ikke ved, at ministerierne har pligt til at disponere, så udflytningen gennemføres økonomisk mest hensigtsmæssigt.

Det er på denne baggrund, vi vurderer ministeriernes planlægning og gennemførelse af udflytningerne. Vi giver også et overblik over nogle af de økonomiske konsekvenser af udflytningen, men vi giver ikke et overblik over de samlede omkostninger forbundet med udflytningen. Det skyldes, at udflytningen af nogle institutioner endnu ikke er afsluttet og i enkelte tilfælde endnu ikke påbegyndt. Mange institutioner kan desuden ikke opgøre de eksakte omkostninger forbundet med udflytningen ud over de direkte engangsudgifter til flytning, rejser, fastholdelsestiltag mv. Endelig er det endnu for tidligt at opgøre udflytningens effekter og de langsigtede konsekvenser for institutionernes drift.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministeriernes arbejde med at udflytte statslige arbejdspladser har været varetaget hensigtsmæssigt. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har beslutningsgrundlaget for at udflytte statslige arbejdspladser indeholdt vurderinger af udflytningens økonomiske og driftsmæssige konsekvenser?
- Har ministerierne i deres arbejde med udflytningen haft fokus på at opretholde en forsvarelig produktion?
- Hvad er den foreløbige status for udflytningen af statslige arbejdspladser i forhold til økonomi, lokaler og personale?

KONKLUSION

DE 4 INSTITUTIONER

- Nævnenes Hus under Erhvervsministeriet
- Statens Administration under Finansministeriet
- Landbrugsstyrelsen (tidligere NaturErhvervsstyrelsen) under Miljø- og Fødevareministeriet
- Geodatastyrelsen under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at ministeriernes arbejde med at udflytte de statslige arbejdspladser har været varetaget hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen kan dog samtidig konstatere, at udflytningen har haft negative konsekvenser for institutionernes produktion, hvilket også har påvirket borgere og virksomheder. Undersøgelsen viser, at 3 af de 4 udvalgte undersøgte institutioner har haft vanskeligt ved at opfylde deres mål for produktionen, der i forvejen var blevet nedjusteret på grund af udflytningen.

Finansministeriet har i samarbejde med de berørte ministerier udarbejdet et beslutningsgrundlag med vurderinger af udflytningens driftsmæssige konsekvenser. Finansministeriet har udarbejdet et skøn for statens samlede engangsudgifter til udflytningerne, og ministerierne har i varierende omfang udarbejdet skøn over de økonomiske konsekvenser for institutionerne. Det fremgik bl.a. af beslutningsgrundlaget, at en udflytning af Geodatastyrelsen og Landbrugsstyrelsen indebærer en risiko for produktionstab og økonomisk tab. Beslutningsgrundlaget for udflytningen blev udarbejdet på under 3 måneder, hvor de oprindelige forslag til udflytninger blev opjusteret med over 1.000 årsværk.

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne i deres arbejde med at planlægge udflytningen har haft fokus på at opretholde en forsvarelig produktion i de 4 undersøgte institutioner. Planlægningen tog udgangspunkt i, at de enkelte institutioners kerneopgaver skulle kunne løses på et forsvareligt niveau. Det indebærer i flere tilfælde en nedprioritering af andre opgaver og en midlertidig nedjustering af produktionsmålene i forhold til normal drift.

Udflytningen af de 4 udvalgte institutioner har haft betydning for borgere og virksomheder, der på grund af øgede sagsbehandlingstider har måttet vente længere på behandling af visse typer sager. Danmark har desuden ikke kunnet overholde en samarbejdsaftale med Grønlands Selvstyre om Geodatastyrelsens produktion af nye søkort, hvorved sejladssikkerheden ikke er forbedret som planlagt. Landbrugsstyrelsen måtte nedprioritere yderligere en række opgaver for at kunne løse sine højest prioriterede kerneopgaver. Nævnenes Hus måtte omprioritere indsatsen for at kunne håndtere en stor mængde uafsluttede sager. Mange af disse sager havde i forvejen ligget i flere år, men udflytningen forstærkede problemet. Institutionerne har iværksat forskellige fastholdelsestiltag afhængig af deres aktuelle situation. Fordi Geodatastyrelsen skulle etableres som en ny organisation med en ny ledelse, blev beslutningen om fastholdelsestiltag forsinket, hvilket medvirkede til, at der i en periode var en stor medarbejderafgang.

Produktionen i Landbrugsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus var i 2017 fortsat negativt påvirket af udflytningerne. Statens Administration fastholdt produktionsmålene under udflytningen og har i 2017 opfyldt de fastsatte mål for produktionen. Rigsrevisionen konstaterer, at konsekvenserne af udflytningen i Danmark svarer til erfaringer med udflytninger fra Norge og Sverige, hvor evalueringer viser, at produktionen i en flerårig periode var påvirket af udflytningen.

Ser man på alle udflytninger i *Bedre balance I*, skønnede Finansministeriet i 2016 på baggrund af indmeldinger fra de berørte ministerier, at udflytningen ville koste 910 mio. kr. i direkte engangsudgifter, men i den nyeste opgørelse fra april 2018 er forventningen, at udgifterne bliver lavere, nemlig 808 mio. kr. Dette skyldes bl.a., at færre medarbejdere end forventet er fulgt med visse institutioner. Opgørelsen er dog forbundet med en vis usikkerhed, bl.a. fordi der ikke er udarbejdet præcise retningslinjer for, hvordan institutionerne skal registrere deres udgifter til udflytning. Hertil kommer, at opgørelsen ikke omfatter eventuelle omkostninger i relation til bl.a. lavere produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider.

I april 2018 havde 32 institutioner afsluttet udflytningen, og ca. $\frac{2}{3}$ af de berørte årsværk var udflyttet. Godt $\frac{1}{3}$ af institutionerne var dog forsinkede i forhold til deres oprindelige tidsplan. Ca. en fjerdedel af medarbejderne havde valgt at følge med institutionerne.

I Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har knap halvdelen af institutionerne oplyst, at de har haft et øget sygefravær under udflytningen, mens de resterende har oplevet uændret eller faldende sygefravær. Undersøgelsen viser, at ca. $\frac{1}{3}$ af de udflyttede institutioner har haft vanskeligere ved at rekruttere medarbejdere med relevante kompetencer efter udflytningen. Rekrutteringsvanskelighederne vedrører særligt ledere, specialister, akademikere og medarbejdere med erfaring. Det skal dog bemærkes, at sygefravær og rekruttering kan være påvirket af andre faktorer end udflytningen. Halvdelen af de udflyttede institutioner har oplyst, at opgavevaretagelsen er blevet negativt påvirket af udflytningen, navnlig hvad angår produktivitet og kvalitet, herunder med forlængede sagsbehandlingstider til følge. Den anden halvdel af de udflyttede institutioner har ikke oplevet negative konsekvenser for opgavevaretagelsen.

Finansministeriet følger løbende op på udflytningens konsekvenser for institutionernes økonomi, produktion og personale – også for de institutioner, der er omfattet af den kommende udflytningsrunde *Bedre balance II*. Rigsrevisionen finder dog, at ministeriet bør udarbejde præcise retningslinjer for, hvordan institutionerne skal registrere deres udgifter til udflytning, for at få en mere ensartet og præcis opgørelse af de samlede udgifter til udflytning af statslige arbejdspladser. Hertil kommer, at opgørelsen ikke omfatter eventuelle omkostninger i relation til bl.a. lavere produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider.

1.2. BAGGRUND

RELEVANTE STATSLIGE ARBEJDSPLADSER

De statslige arbejdspladser, der indgik i puljen af mulige udflytninger, var placeret i institutioner, der indgik i den statslige styringskæde under en minister. Institutionerne varetog opgaver som fx kontrol, sagsbehandling og faglige udredninger.

Statslige arbejdspladser i bl.a. politi, de militære dele af Forsvaret og selvejende uddannelsesinstitutioner indgik ikke i puljen.

6. I juni 2015 præsenterede den daværende regering sit regeringsgrundlag *Sammen for fremtiden*. Det fremgik af regeringsgrundlaget, at regeringen ville arbejde for at placere flere statslige arbejdspladser uden for hovedstadsområdet, og at regeringen ville fremlægge en strategi herfor inden Folketingets åbning i oktober 2015. Den 1. oktober 2015 præsenterede regeringen sin udflytningsplan med *Bedre balance I*, som indebar, at i alt 3.899 statslige arbejdspladser skulle flytte. Det svarer til mere end 10 % af de relevante statslige arbejdspladser, som på daværende tidspunkt var placeret i hovedstadsområdet. Der var tale om mere end 40 separate udflytninger, hvoraf knap halvdelen var udflytninger af hele institutioner. Alle ministerområder blev berørt, bortset fra Statsministeriet og Kirkeministeriet.

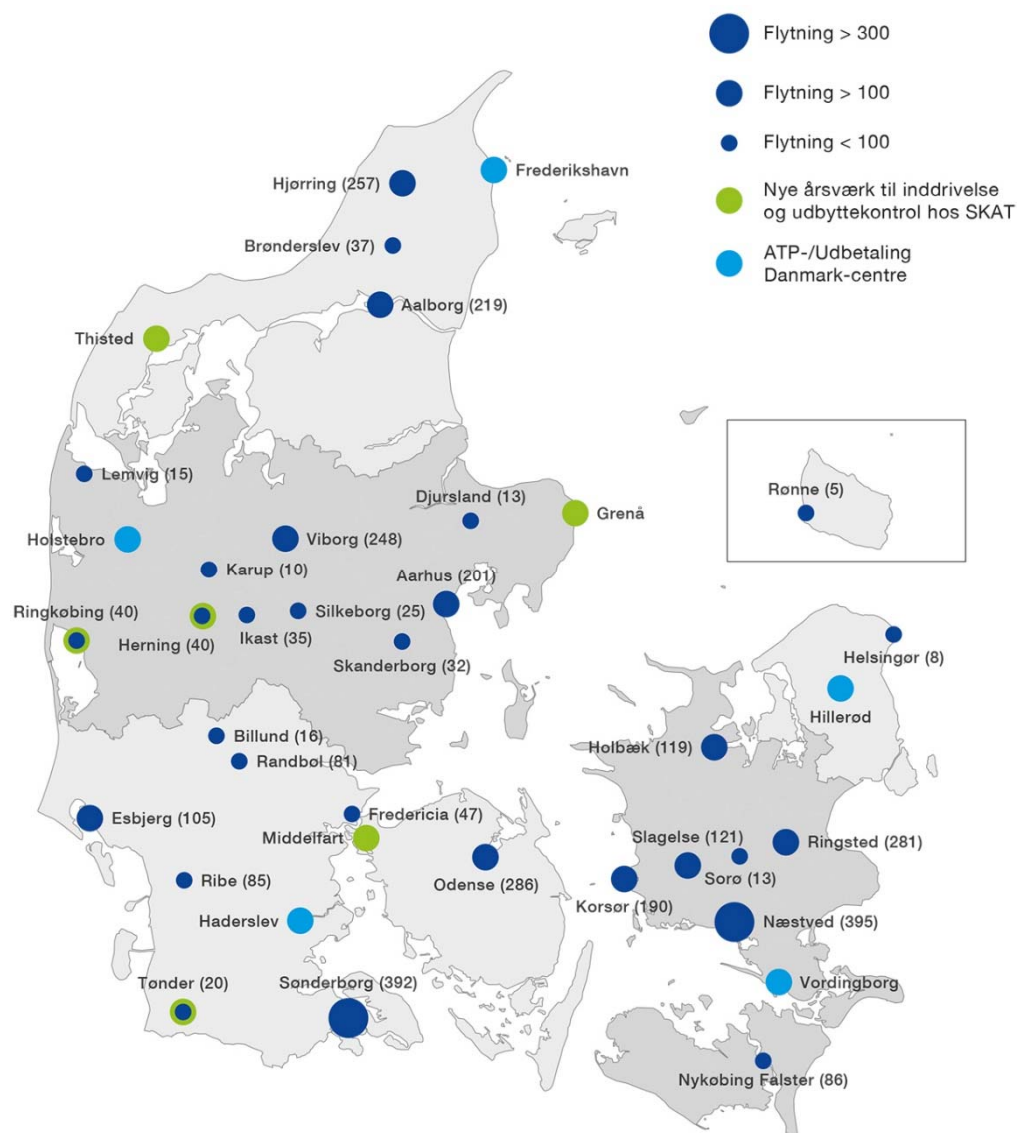
7. Der er ikke tidligere udflyttet statslige arbejdspladser i samme omfang som med *Bedre balance I*. Det er dog ikke første gang, statslige arbejdspladser er flyttet ud af hovedstadsområdet. Fx flyttede Erhvervsministeriet i 2004 Sikkerhedsstyrelsen til Esbjerg og Skatteministeriet samlede en række opgaver i Betalingscentret i Ringkøbing i 2005.

8. I Norge og Sverige er der siden 1960'erne gennemført flere større udflytningsrunder. I 2017 har regeringerne i begge lande besluttet at flytte yderligere statslige arbejdspladser fra Oslo og Stockholm til andre landsdele.

9. Figur 1 viser, hvor mange statslige arbejdspladser der skulle flytte til hvilke byer som del af *Bedre balance I*.

FIGUR 1

UDFLYTNINGER I BEDRE BALANCE I



Kilde: Regeringens præsentationspjece *Bedre balance – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder* fra 2015.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

10. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministeriernes arbejde med at udflytte de statslige arbejdspladser har været varetaget hensigtsmæssigt.

11. I kapitel 2 undersøger vi, om beslutningsgrundlaget for at udflytte statslige arbejdspladser indeholdt vurderinger af udflytningens økonomiske og driftsmæssige konsekvenser. Denne del af undersøgelsen vedrører Finansministeriet, Bygningsstyrelsen og de ministerier, der har ansvaret for Statens Administration, Landbrugsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus. Denne del af undersøgelsen tager udgangspunkt i det forhold, at udflytning af statslige arbejdspladser erfaringsmæssigt er forbundet med betydelige udgifter og et midlertidigt fald i kvaliteten og effektiviteten af de offentlige ydelser. Beslutningsgrundlaget bør derfor indeholde vurderinger af de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser for de enkelte institutioner.

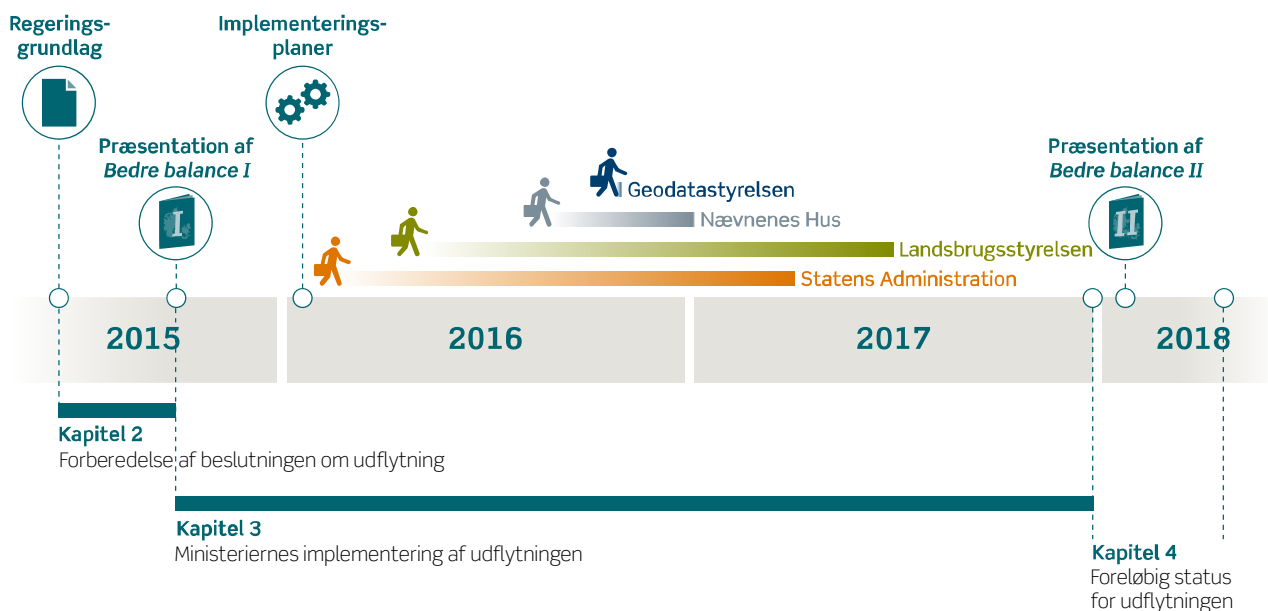
12. I kapitel 3 undersøger vi, om ministerierne i deres arbejde med udflytningen har haft fokus på at opretholde en forsvarlig produktion. Herved forstår vi, om de har planlagt og gennemført udflytningen, så den i videst muligt omfang tager højde for risikoen for produktionsnedgang og behovet for at fastholde viden og kompetencer. Denne del af undersøgelsen vedrører udflytningerne af Statens Administration, Landbrugsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus. Vi tager udgangspunkt i det forhold, at udflytning af statslige arbejdspladser erfaringsmæssigt er forbundet med et midlertidigt fald i kvaliteten og effektiviteten af de offentlige ydelser. Udflytningen bør derfor være baseret på grundige overvejelser om, hvordan produktionen sikres bedst muligt, herunder overvejelser om en eventuel midlertidig prioritering af opgavevaretagelsen.

13. I kapitel 4 giver vi en foreløbig status på udflytningen af statslige arbejdspladser i forhold til bl.a. økonomi, lokaler og personale. Denne del af undersøgelsen er baseret på vores spørgeskemaundersøgelse blandt alle institutioner indeholdt i *Bedre balance I* og på Finansministeriets nyeste opfølgning på udflytningerne. Derudover undersøger vi, om Finansministeriet har fulgt op på udflytningen.

14. Figur 2 giver et overblik over, hvilke dele af udflytningsprocessen der undersøges i hvilke kapitler. Figuren viser også, hvornår de 4 udvalgte institutioner har påbegyndt og afsluttet de fysiske flytninger.

FIGUR 2

OVERBLIK OVER UNDERSØGELSESPERIODEN OG KAPITLERNE I BERETNINGEN



Note: De farvede bånd illustrerer for hver af de 4 institutioner, hvornår de fysiske flytninger ud af hovedstadsområdet er påbegyndt og afsluttet. Geodatastyrelsen flyttede den 1. november 2016. Nævnenes Hus er en ny styrelse, som blev oprettet den 1. januar 2017. De enkelte nævn blev udflyttet som selvstændige institutioner af de respektive ressortministerier i 2016.

Kilde: Rigsrevisionen.

Metode

15. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale om udflytningen af statslige arbejdspladser.

16. Vi har holdt møder med Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Bygningsstyrelsen, Moderniseringsstyrelsen, Statens Administration, Nævnenes Hus, Landbrugsstyrelsen og Geodatastyrelsen. Herudover har vi holdt møder med HK Stat og Djøf. Endelig har vi været på besøg hos en række institutioner i Norge og Sverige for at høre om deres erfaringer med at udflytte statslige arbejdspladser. Gennem beretningen perspektiverer vi til erfaringer fra Norge og Sverige.

17. En del af undersøgelsen er baseret på en mere dybdegående analyse af 4 institutioner: Nævnenes Hus, Statens Administration, Landbrugsstyrelsen og Geodatastyrelsen. De 4 institutioner udgør samlet set 847 årsværk, svarende til ca. 22 % af de 3.899 årsværk, som regeringen besluttede at udflytte i oktober 2015. Valget af de 4 institutioner er baseret på en række udvælgelseskriterier, som bl.a. omfatter typen af udflytning, antal årsværk og personalesammensætning, jf. tabel 2. Konklusionerne fra undersøgelsen af de 4 institutioner kan ikke generaliseres til de øvrige udflytninger, men kan medvirke til at give forskellige perspektiver på de konsekvenser, forskellige typer af udflytninger kan have.

18. Vi har gennemført en elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt de institutioner, der er omfattet af den første udflytningsrunde. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at indhente en række faktuelle oplysninger fra de berørte institutioner for at kunne give en foreløbig status på udflytningen. Institutionerne har selv besluttet, hvem der har besvaret institutionens spørgeskema. De 42 institutioner, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen, fremgår af bilag 2.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

20. Undersøgelsen er afgrænset til perioden juni 2015 - ultimo 2017. I vores statusopgørelse for udflytningen inddrager vi oplysninger fra april 2018. Undersøgelsesperioden starter ved regeringens præsentation af regeringsgrundlaget *Sammen for fremtiden*, hvor regeringen første gang melder ud, at den vil arbejde for at placere flere statslige arbejdspladser uden for hovedstadsområdet.

21. I beretningen bringer vi en opgørelse over de samlede afholdte og forventede engangsudgifter i forbindelse med udflytningen, bl.a. til fastholdelsestiltag, dobbelt husleje og flytning. Denne opgørelse er baseret på Finansministeriets opfølgning på *Bedre balance I*. Vi estimerer ikke de samlede udgifter forbundet med udflytningen, da udflytningen af nogle institutioner endnu ikke er afsluttet og i enkelte tilfælde end ikke påbegyndt. Hertil kommer, at det for mange af institutionerne ikke er muligt at opgøre de eksakte omkostninger forbundet med udflytningen. Det skal endvidere bemærkes, at opgørelsen ikke omfatter omkostninger i relation til udflytningens konsekvenser for institutionernes produktion i form af fx lavere produktivitet og kvalitet i sagsbehandlingen. Vi undersøger heller ikke udflytningens langsigtede effekter for driften i de berørte institutioner, da dette endnu er for tidligt at vurdere.

22. Endelig har vi afgrænset os fra at undersøge anden runde af udflytninger, som blev præsenteret med *Bedre balance II* i januar 2018.

23. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Forberedelse af beslutningen om udflytning

DELKONKLUSION

Finansministeriet har i samarbejde med Bygningsstyrelsen og de berørte ministerier udarbejdet et beslutningsgrundlag med vurderinger af udflytningens økonomiske og driftsmæssige konsekvenser.

Finansministeriet har udarbejdet et skøn over statens samlede udgifter til udflytningerne, og ministerierne indmeldte forslag til, hvilke arbejdspladser der kunne udflyttes. Beslutningsgrundlaget for udflytningen af statslige arbejdspladser blev udarbejdet på under 3 måneder, hvor de oprindelige forslag til udflytninger blev opjusteret med over 1.000 årsværk.

Ministerierne har i varierende omfang vurderet de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser for de 4 undersøgte institutioner. For Landbrugsstyrelsen blev der udarbejdet et egentligt skøn over de økonomiske konsekvenser af udflytningen, mens der for Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus i mindre omfang indgår økonomiske overvejelser i beslutningsgrundlaget. Det fremgik bl.a. af ministeriernes vurderinger, at en udflytning af Geodatastyrelsen og Landbrugsstyrelsen indebar en risiko for produktionsnedgang og økonomisk tab. Finansministeriet gjorde opmærksom på, at flere af ministeriernes forslag var behæftet med væsentlige forbehold med hensyn til indfasning og placering, og at en udflytning af statslige arbejdspladser var en kompleks opgave, der indebar risici for bl.a. ustabil myndighedsvaretagelse og længere sagsbehandlingstider.

Bygningsstyrelsen skulle finde nye lokaler til hovedparten af de udflyttede institutioner, og institutionerne skulle så vidt muligt placeres i eksisterende statsligt byggeri. Dette var kun muligt i begrænset omfang, og de udflyttede institutioner blev derfor hovedsageligt lokaliseret i private lejemål.

24. Dette kapitel handler om den centrale forberedende proces forud for beslutningen om Bedre balance I, herunder Bygningsstyrelsens arbejde med at finde nye lejemål til de udflyttede institutioner. Herudover omfatter kapitlet en vurdering af, om beslutningsgrundlaget for udflytningen af de 4 institutioner har indeholdt vurderinger af udflytningens økonomiske og driftsmæssige konsekvenser. Erfaringsmæssigt er udflytning af statslige arbejdspladser forbundet med betydelige omkostninger og et midlertidigt fald i kvaliteten og effektiviteten af de offentlige ydelser. Det er derfor vigtigt, at beslutningsgrundlaget indeholder vurderinger af de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser ved at udflytte de enkelte institutioner.

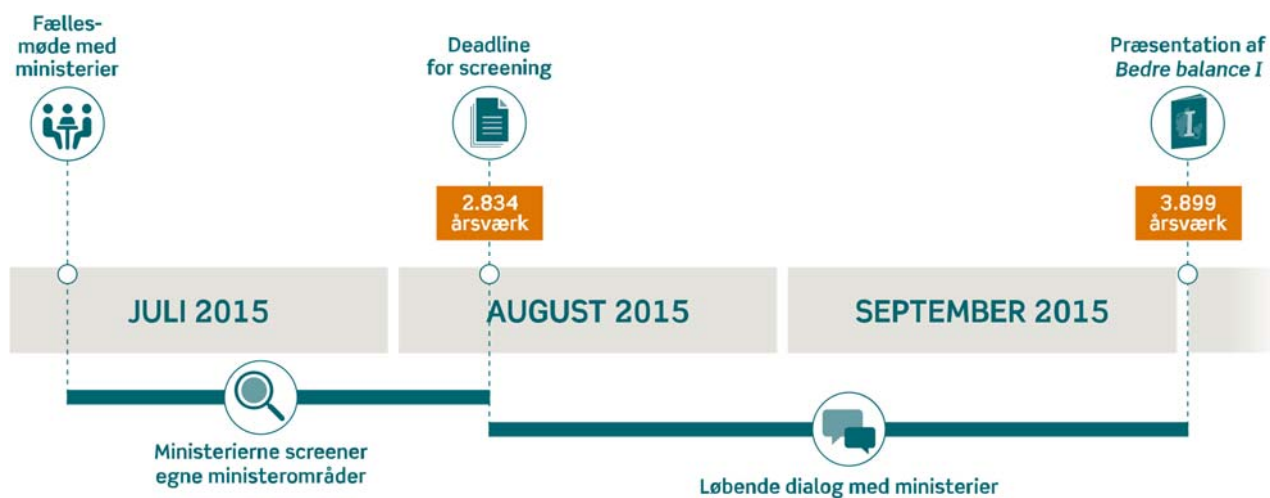
2.1. DEN CENTRALE FORBEREDENDE PROCES

25. Arbejdet med at forberede *Bedre balance I* blev gennemført af få centrale aktører i Finansministeriet, departementerne og nogle af de berørte institutioner.

26. Figur 3 viser processen fra den 6. juli 2015, hvor Finansministeriet holdt møde med repræsentanter fra alle ministerier om udflytning af statslige arbejdspladser, til den 1. oktober 2015, hvor regeringen fremlagde *Bedre balance I*. Det fremgår af figuren, at hele den forberedende proces blev gennemført på under 3 måneder, og at antallet af årsværk blev opjusteret fra 2.834, som ministerierne selv havde foreslået i august, til 3.899, som blev meldt ud med *Bedre balance I*. Dette svarer til, at antallet af årsværk blev forøget med over 1.000 i forhold til det oprindelige forslag.

FIGUR 3

DEN CENTRALE FORBEREDENDE PROCES



Kilde: Rigsrevisionen.

På fællesmødet i juli anmodede Finansministeriet de øvrige ministerier om at foretage en screening af alle underliggende enheder og på den baggrund komme med forslag til mulige udflytninger på deres ministerområder. Finansministeriet havde udarbejdet en skabelon til afrapportering af screeningen, hvor ministerierne skulle beskrive hver enheds opgave og indstille, om enheden skulle udflyttes eller ej, samt begrunde indstillingen. Ministerierne skulle desuden uddybe deres forslag til udflytninger i et baggrundsnotat. På dette tidspunkt i processen var det således de enkelte ministeriers ansvar at vurdere, hvilke institutioner der var egnede til udflytning. Ministerierne indmeldte den 10. august 2015 i alt 2.834 årsværk, som de vurderede var egnede til udflytning. Det var i overvejende grad mindre, delvise udflytninger og overførsel af flere medarbejdere til eksisterende institutioner uden for hovedstadsområdet. Godt 1/3 af de indmeldte årsværk omfattede udflytning af hele institutioner.

Efter ministeriernes første indmeldinger i august fulgte en proces på godt 1½ måned, som førte til den endelige beslutning om, hvilke institutioner der skulle flytte hvortil, og hvor mange årsværk der skulle omfattes af udflytningen. I perioden frem til 1. oktober 2015 blev der på baggrund af en løbende dialog mellem Finansministeriet, ressortministerierne, regeringens Økonomiudvalg og regeringens Koordinationsudvalg foretaget en trinvis opjustering af antallet af årsværk til udflytning.

27. Finansministeriet udarbejdede flere notater til regeringen til brug for beslutningen om udflytningen af statslige arbejdspladser. Finansministeriet gjorde i et notat opmærksom på, at flere af ministeriernes forslag til udflytninger var behæftet med væsentlige forbehold med hensyn til fx indfasning og geografisk placering. Ministeriet anførte også, at en udflytning af statslige arbejdspladser gik imod de seneste års bestræbelser på at samle funktioner og institutioner i større enheder, og at udflytningen måtte forventes at koste et større trecifret millionbeløb, som ikke alene kunne finansieres inden for ministeriernes budgetter. Endelig gjorde ministeriet opmærksom på, at der måtte forventes en lavere produktivitet i de udflyttede enheder i en betydelig periode. I et andet notat gjorde Finansministeriet opmærksom på, at en udflytning af statslige arbejdspladser indebar en risiko for ustabil myndighedsvaretagelse. Baseret på erfaringer fra Norge og Sverige og tidligere danske udflytninger samt på ministeriernes indmeldinger måtte der således både forventes produktions- og produktivitetstab, herunder længere sagsbehandlingstider. I notatet skønnede Finansministeriet med betydelig usikkerhed, at de samlede engangsudgifter til udflytning af statslige arbejdspladser ville blive 250.000-450.000 kr. pr. udflyttet årsværk. Ved en udflytning af 4.000 årsværk svarede det til en samlet engangsudgift på 1-1,8 mia. kr.

28. Den 1. oktober 2015 offentliggjorde regeringen *Bedre balance I*, som beskrev planerne for udflytningen af 3.899 arbejdspladser fra hovedstadsområdet. I pjecen fremgik det, at flytningerne forventedes at medføre væsentlige omkostninger og midlertidige nedgange i produktiviteten for de berørte institutioner.

29. I boks 1 har vi beskrevet de norske og svenske processer i forbindelse med forberedelsen af deres seneste udflytninger.

BOKS 1

NORSKE OG SVENSK ERFARINGER MED AT FORBEREDE UDFLYTNINGER

I Norge tog regeringen i 2016 initiativ til at flytte statslige arbejdspladser ud af Oslo. Ministerierne blev bedt om at komme med forslag til mulige udflytninger. I februar 2017 udvalgte regeringen 11 institutioner, som ministerierne skulle analysere. I analyserne blev institutionernes økonomi, fortsatte drift og potentiale for at skabe regional udvikling og aktivitet vurderet. Analyserne indeholdt også en vurdering af 3 alternative placeringer i landet for hver institution. På baggrund af de udarbejdede analyser besluttede den norske regering, hvilke institutioner der skulle udflyttes, og hvor de skulle flytte hen.

I Sverige besluttede regeringen i 2017 at flytte 7 institutioner ud af Stockholm. Institutionerne blev valgt ud fra en bruttoliste over institutioner, som det svenske Finansdepartement havde udarbejdet. Bruttolisten var baseret på en række udvælgelseskriterier, herunder om institutionerne varetog samfundskritiske opgaver, der ikke kunne tåle et midlertidigt fald i produktionen, og om udflytningen krævede væsentlige anlægsinvesteringer. De berørte institutioner var ikke involveret i beslutningsprocessen.

Ligesom i Danmark er det i Norge og Sverige regeringen, der har taget initiativ til og truffet den endelige beslutning om større udflytningsrunder, og de indledende forberedelser er gennemført af nogle få centrale aktører i ministeriernes departementer.

30. Finansministeriet bad i august 2015 Bygningsstyrelsen om at finde egnede lejemål til udflytningerne. Det skete på baggrund af de forslag til udflytningsegnede institutioner, som ministerierne havde indmeldt. Finansministeriet oplyste Bygningsstyrelsen om, hvor mange arbejdspladser det var påtænkt at udflytte til hvilke byer, men Bygningsstyrelsen fik ikke at vide, hvilke institutioner det drejede sig om, og havde derfor ingen viden om, hvilke typer af arbejdsfunktioner lokalerne skulle anvendes til. Samtidig blev Bygningsstyrelsen bedt om at sondere mulige lejemål og udarbejde en liste over ledige statsejendomme og private lejemål uden for hovedstadsområdet, som var egnede til at huse større statslige institutioner.

DE 3 HENSYN FOR LOKALISERING

- Udflyttede institutioner skal så vidt muligt placeres i eksisterende statsligt byggeri.
- Hvis ovenstående ikke er muligt, skal institutionerne placeres i private lejemål, hvor Bygningsstyrelsen har en forudgående kontakt.
- Hvis ingen af disse tilgange er mulige, kan regeringen melde en region ud, så kommunerne kan byde ind med mulige placeringer.

31. I Finansministeriets notat til regeringens Økonomiudvalg oplyste ministeriet, at det videre arbejde med lokalisering skulle tage udgangspunkt i 3 hensyn, hvor første prioritet var at placere udflyttede institutioner i eksisterende statsligt byggeri. De 3 hensyn skulle ifølge Finansministeriet sikre, at arbejdet med at finde nye lejemål til de udflyttede institutioner skete under hensyn til omkostningsbevidsthed og mulighed for hurtig udflytning.

32. Tabel 1 viser fordelingen på eksisterende statsligt byggeri, private lejemål, OPP-bygninger og nye statsejendomme.

TABEL 1

TYPER AF EJENDOMME ANVENDT I FORBINDELSE MED BEDRE BALANCE I

Eksisterende statsligt byggeri	valgt i 4 tilfælde	374 årsværk
Privat lejemål	valgt i 16 tilfælde	1.217 årsværk
OPP-byggeri ¹⁾	valgt i 2 tilfælde	655 årsværk
Ny statsejendom	valgt i 1 tilfælde	376 årsværk

¹⁾ OPP står for Offentligt-Privat Partnerskab.

Note: Bygningsstyrelsen har haft ansvaret for at lokalisere 31 institutioner. De resterende institutioner har selv fundet lokaler. Nogle institutioner er samlokaliseret i fælles lejemål, hvilket betyder, at antallet af ejendomme er lavere end antallet af institutioner. Tabellen viser både færdige, påbegyndte og ikke påbegyndte udflytninger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Bygningsstyrelsens hjemmeside.

Det fremgår af tabel 1, at udflytningen primært er sket til private lejemål. I 4 tilfælde er der anvendt eksisterende statslige bygninger, og i 2 tilfælde er der tale om nye OPP-bygninger. Det var kun i mindre grad muligt for Bygningsstyrelsen at placere institutionerne i eksisterende statsligt byggeri. Finansministeriet har oplyst, at en række flytninger var overførsel af årsværk fra hovedstadsområdet til afdelinger rundt i landet, der allerede havde til huse i private lejemål.

RESULTATER

Beslutningsgrundlaget for udflytningen af de statslige arbejdspladser blev udarbejdet på under 3 måneder, hvor ministeriernes oprindelige forslag til udflytninger blev opjusteret med over 1.000 årsværk. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet udarbejdede et skøn over de samlede udgifter for staten. Bygningsstyrelsen fandt nye lejemål. Hovedparten var i private lejemål, mens kun en mindre del var i eksisterende statsligt byggeri.

2.2. BESLUTNINGSGRUNDLAGET FOR UDFLYTNINGEN AF DE 4 INSTITUTIONER

33. Da Finansministeriet i juli 2015 bad ministerierne om at komme med forslag til mulige udflytninger, blev ministerierne samtidig bedt om at udarbejde et baggrundsnotat, der begrundede deres forslag. Finansministeriet specificerede ikke, hvilke konkrete overvejelser der skulle indgå i ministeriernes forslag til mulige udflytninger.

34. Undersøgelsen viser, at omfanget af de skriftlige overvejelser, som ministerierne indsendte til Finansministeriet i juli, august og september 2015, varierer meget på tværs af de 4 institutioner.

For Statens Administration udarbejdede Finansministeriet ikke analyser af udflytningens konsekvenser for økonomi og produktion. Dette skal ses i lyset af, at ministeriet selv vurderede, at Statens Administration var egnet til udflytning, bl.a. fordi det ikke ville blive vanskeligt at rekruttere medarbejdere med de nødvendige generalistkompetencer uden for hovedstadsområdet. Erhvervsministeriet fokuserede på, at etableringen af Nævnenes Hus ville medføre synergieffekter og effektiviseringer, mens Miljø- og Fødevareministeriet til gengæld vurderede, at en udflytning af Natur- og Miljøklagenævnet til Nævnenes Hus på kort sigt ville få negative konsekvenser for produktionen. Til sammenligning vurderede Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, at en udflytning af Geodatastyrelsen og Landbrugsstyrelsen kunne få væsentlige konsekvenser for fastholdelse og rekruttering af medarbejdere. Ministerierne udarbejdede derfor mere omfattende vurderinger af de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser ved en udflytning.

Boks 2 viser Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af de økonomiske konsekvenser ved en udflytning af Landbrugsstyrelsen.

GRUNDDATA-PROGRAMMET

Grunddataprogrammet har til formål at samle grunddata på tværs af statens it-systemer, så den offentlige og private sektor kan anvende data mere effektivt. Programmet standardiserer grunddata, så de kan kombineres, løfter datakvaliteten og etablerer en samlet distributionsplatform.

BOKS 2

ANALYSE AF UDFLYTNINGENS ØKONOMISKE KONSEKVENSER FOR LANDBRUGSSTYRELSEN

Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdede en analyse af omkostningerne forbundet med udflytningen af 374 årsværk i Landbrugsstyrelsen. Der var tale om en beregning af engangsomkostninger pr. flyttet årsværk, øget overhead, reduceret faglig synergi, ny direktør, reduceret produktivitet og øget risiko for underkendelse af EU-støtte, dvs. tilbagebetaling af EU-tilskuds-midler på grund af fejl i sagsbehandlingen. De samlede omkostninger blev skønnet til 550-775 mio. kr. i det første år. I december 2015, dvs. efter præsentationen af *Bedre balance I*, udarbejdede Landbrugsstyrelsen et opdateret skøn over samlede engangsomkostninger på ca. 100 mio. kr. Hertil kom et skøn over varige udgifter på 30 mio. kr. årligt samt eventuelle udgifter ved øget risiko for underkendelse af EU-støtte.

Geodatastyrelsen udarbejdede ikke et samlet skøn over omkostninger ved en udflytning, men udarbejdede et skøn over de fremtidige husleje- og driftsudgifter og de samfundsøkonomiske konsekvenser ved at udflytte de enheder, der arbejdede med dele af grunddataprogrammet. Erhvervsministeriet udarbejdede en analyse, som viste, at etableringen af Nævnenes Hus gav mulighed for stordriftsfordele og effektiviseringer, der på sigt kunne medføre besparelser. Udflytningen ville dog samtidig medføre meromkostninger til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere.

Boks 3 viser de 3 ministeriers vurderinger af udflytningens konsekvenser for produktionen.

BOKS 3

ANALYSER AF UDFLYTNINGENS KONSEKVENSER FOR PRODUKTIONEN

Landbrugsstyrelsen

Miljø- og Fødevareministeriet gjorde ad flere omgange Finansministeriet opmærksom på, at en udflytning af Landbrugsstyrelsen på kort sigt ville påvirke produktionen negativt, og at en række faglige synergier ville gå tabt. Bl.a. vurderede ministeriet, at en udflytning af sagsbehandlingsopgaver med udbetaling af EU-støttemidler ville øge risikoen for sagsbehandlingsfejl og dermed risikoen for EU-underkendelser. Oprindeligt havde ministeriet foreslået at udflytte ca. 80 årsværk, men forslaget blev opjusteret til 374 årsværk, som omfattede alle enheder med ansvar for tilskudsadministration og kontrol, dog stadig med væsentlige forbehold.

Geodatastyrelsen

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vurderede risikoen for produktionsnedgang baseret på forskellige potentielle modeller for udflytning. Styrelsen vurderede, at produktionen ville blive påvirket negativt på kort og mellemlang sigt, da kun få medarbejdere måtte forventes at fortsætte i deres job efter udflytningen. Oprindeligt foreslog Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet at udflytte 50 årsværk i Geodatastyrelsen, men tallet blev opjusteret til 96 årsværk.

Nævnenes Hus

Erhvervsministeriet vurderede på baggrund af en analyse, at stordriftsfordele og effektiviseringer ved etablering af Nævnenes Hus på sigt kunne bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiden. Miljø- og Fødevareministeriet vurderede til gengæld, at en udflytning af Natur- og Miljøklagenævnet på kort sigt ville få negative konsekvenser for produktionen, og at en række faglige synergier ville gå tabt. Ministeriet vurderede, at der var risiko for kompetencetab og deraf følgende længere sagsbehandlingstider.

35. I modsætning til Finansministeriets vurdering af Statens Administration vurderede de 3 øvrige ministerier, at det kunne blive vanskeligt at sikre de relevante medarbejderkompetencer ved en udflytning. Deres vurderinger er beskrevet i boks 4.

BOKS 4**ANALYSER AF UDFLYTNINGENS KONSEKVENSER FOR FASTHOLDELSE OG REKRUTTERING AF KOMPETENCER****Landbrugsstyrelsen**

Miljø- og Fødevareministeriet vurderede, at der kunne opstå udfordringer med at rekruttere specialistkompetencer, hvis det blev besluttet at udflytte hele eller dele af Landbrugsstyrelsen.

Geodatastyrelsen

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vurderede, at en udflytning ville medføre stor personaleafgang, og at styrelsen derfor ville være tvunget til at rekruttere nye medarbejdere. Da alle nye medarbejdere bliver oplært i styrelsen over en 3-5-årig periode, ville rekrutteringen af mange nye medarbejdere påvirke produktionen negativt gennem en lang periode.

Nævnenes Hus

Erhvervsministeriet vurderede, at det kunne være vanskeligt at fastholde medarbejderne i forbindelse med en udflytning. Det ville derfor være en fordel at etablere Nævnenes Hus i Viborg, da det her ville være muligt at rekruttere jurister og jurastuderende med de nødvendige kompetencer. Miljø- og Fødevareministeriet vurderede, at der kunne opstå problemer med at rekruttere nye medarbejdere til Miljøklagenævnet, da der var tale om højt specialiseret arbejde.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at ministeriernes vurdering af de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser ved de foreslåede udflytninger varierer blandt de 4 undersøgte institutioner. Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdede beregninger over de forventede omkostninger ved Landbrugsstyrelsens udflytning. De ansvarlige ministerier for Landbrugsstyrelsen, Nævnenes Hus og Geodatastyrelsen vurderede risikoen for produktionsnedgang helt eller delvist. Ministerierne har for de 4 institutioner vurderet muligheden for at fastholde og rekruttere de nødvendige kompetencer. Vurderinger af de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser ved en udflytning af de 4 institutioner har dermed indgået som en del af beslutningsgrundlaget. Det fremgår bl.a. af ministeriernes vurderinger, at en udflytning af Geodatastyrelsen og Landbrugsstyrelsen indebar en risiko for produktionstab og økonomisk tab.

3. Ministeriernes implementering af udflytningen

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at de 4 ministerier i arbejdet med udflytningen har haft fokus på at opretholde en forsvarlig produktion. Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at udflytningen har haft negative konsekvenser for institutionernes produktion i både 2016 og 2017.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de 4 ministerier generelt har gennemført en grundig planlægning af udflytningen, hvor der blev udarbejdet prioriterede og risikobaserede planer for, hvordan produktionen bedst kunne sikres i forbindelse med udflytningen. For alle 4 undersøgte institutioner er udflytningen planlagt med fokus på så vidt muligt at sikre overførsel af viden og kompetencer fra erfarne til nye medarbejdere. Alle 4 institutioner fastsatte mål for produktionen, som afspejlede de forventede udfordringer ved udflytningen. Institutionerne har prioriteret de opgaver, de vurderede, havde størst betydning for samfundet, men dette skete på bekostning af andre opgaver. Fx satte Statens Administration udviklingsprojekter på pause, og i perioder var det nødvendigt for Landbrugsstyrelsen at benytte medarbejdere i København, som ikke var omfattet af udflytningen, til at varetage opgaver for de dele af styrelsen, der var omfattet af udflytningen. Selv om udflytningerne var grundigt planlagt, havde institutionerne i mange tilfælde vanskeligt ved at opfylde de fastsatte mål for produktionen, herunder mål, der var nedjusteret i forhold til tidligere år.

Institutionerne iværksatte forskellige fastholdelsestiltag afhængig af deres aktuelle situation. Fordi Geodatastyrelsen skulle etableres som en ny organisation med ny ledelse, blev beslutningen om fastholdelsestiltag forsinket, hvilket medvirkede til, at der i en periode var en stor medarbejderafgang.

Det har i flere tilfælde været nødvendigt for institutionerne at justere indsatsen væsentligt. Undersøgelsen viser fx, at Landbrugsstyrelsen nedprioriterede en række opgaver for at kunne fokusere på sine højest prioriterede kerneopgaver. Styrelsen indstillede i en periode af 2016 dele af den EU-pligtige kvalitetssikring. I Nævnenes Hus blev en række selvstændige nævnsekretariater ressortoverført til den nyetablerede styrelse i januar 2017. Nævnenes Hus måtte ved etableringen midlertidigt tilføres ekstra resurser for at kunne håndtere en stor mængde uafsluttede sager fra Natur- og Miljøklagenævnet. Mange af disse sager havde i forvejen ligget i flere år, men udflytningen forstærkede problemet.

Undersøgelsen viser, at institutionernes problemer med at opretholde produktionen har haft negative konsekvenser for borgere og virksomheder. Fx har der været forsinkelser i tilskudsudbetalinger på enkelte ordninger til landmænd, forlængede sagsbehandlingstider for klagesager og forlængede sagsbehandlingstider for matrikulære forandringer. Danmark har desuden ikke kunnet overholde en samarbejdsaftale med Grønlands Selvstyre om Geodatastyrelsens produktion af nye søkort, hvorved sejladsikkerheden ikke er forbedret som planlagt. Driften i Landbrugsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus var i 2017 fortsat negativt påvirket af udflytningerne. Statens Administration fastholdt produktionsmålene under udflytningen og har i 2017 opfyldt de fastsatte mål.

36. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne har udarbejdet og fulgt en plan for udflytningen af statslige arbejdspladser inden for deres område med fokus på at opretholde en forsvarlig produktion, herunder med nødvendige justeringer. I dette kapitel har vi fokus på departementernes og institutionernes rolle i udflytningen af de 4 udvalgte institutioner. Tabel 2 viser de udvalgte institutioner.

TABEL 2
DE 4 UDVALGTE INSTITUTIONER

	Statens Administration	Landbrugsstyrelsen	Geodatastyrelsen	Nævnenes Hus
Type udflytning	Hel udflytning (efter opdeling af tidligere styrelse).	Delvis udflytning.	Hel udflytning (efter opdeling af tidligere styrelse).	Nyoprettet styrelse med 14 nævn fra 4 ministerier.
Flytning afsluttet	1. april 2017	1. juni 2017 ¹⁾	1. november 2016	1. januar 2017
Årsværk til flytning (plan)	228,5	374	94	150,8
Største personalegruppe	Kontorfunktionærer	Kontorfunktionærer	Tekniske specialister	Jurister
Kerneopgaver	Forvaltning af løn- og regnskabsopgaver for statslige institutioner.	Administration af tilskud til landbruget, herunder sagsbehandling, kontrol og udbetaling af støtte.	Registrering af fast ejendom i matriklen. Opdatering og produktion af søkort for Danmark, Færøerne og Grønland.	Sekretariatsbetjening af klagenævn. Klagesagsbehandling.
Ministerium	Finansministeriet	Miljø- og Fødevarerministeriet	Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	Erhvervsministeriet

¹⁾ Udflytningen fra København er afsluttet, men dele af styrelsen i Augustenborg sidder i midlertidige lokaler, indtil renoveringen af Augustenborg Slot er færdig.

Kilde: Institutionernes implementeringsplaner og Finansministeriets statusnotat fra september 2017.

Det fremgår af tabel 2, at de 4 institutioner er forskellige i forhold til bl.a. typen af udflytning, personalegrupper og kerneopgaver. Institutionerne er bl.a. valgt til vores undersøgelse, fordi de som udgangspunkt har forskellige forudsætninger for at opretholde produktionen i forbindelse med en udflytning.

3.1. MINISTERIERNES PLANLÆGNING AF UDFLYTNINGEN

37. Vi har undersøgt, om institutionerne i nødvendigt omfang har udarbejdet en prioriteret og risikobaseret plan for, hvordan produktionen sikres bedst muligt i forbindelse med udflytningen. En sådan plan skal efter vores opfattelse baseres på en vurdering og håndtering af udflytningens risici for institutionens produktion, og planen skal sikre, at institutionen har fokus på sine kerneydelser og særligt samfundsvigtige opgaver. Rigsrevisionen anerkender, at udflytning af et stort antal statslige arbejdspladser uundgåeligt vil medføre ekstraomkostninger og et midlertidigt produktionstab for de berørte institutioner.

38. For at begrænse følgevirkningerne og skabe et godt grundlag for en veludført udflytning er det vigtigt, at processen er grundigt planlagt. Vi har undersøgt, om der i planlægningen er foretaget en risikovurdering og fastsat relevante og prioriterede mål for produktionen, og om institutionerne har overvejet, hvordan viden og kompetencer bedst muligt kan fastholdes med henblik på at nå deres produktionsmål. Tabel 3 viser institutionernes hovedfokus i planlægningsarbejdet.

TABEL 3

FOKUSPUNKTER I INSTITUTIONERNES PLANLÆGNING AF UDFLYTNINGEN

	Statens Administration	Landbrugsstyrelsen	Geodatastyrelsen	Nævnenes Hus
Fokus i risikostyring	Fastholde stabil drift.	EU-underkendelser, byggeprojektet i Augustenborg samt fastholdelse og rekruttering af medarbejdere.	Fastholde medarbejdere og håndtere risici ved afgang af erfarne medarbejdere.	Etablere ny organisation og sikre produktionen.
Produktionsmål	Fastholde produktionsniveauet.	Fastholde dele af produktionen, andre opgaver nedprioriteres.	Fastholde dele af produktionen, andre opgaver nedprioriteres.	Fastholde dele af produktionen, andre opgaver nedprioriteres. Fokus på opbygning af institutionen.
Medarbejderkompetencer	Primært rekruttering og oplæring.	Primært rekruttering og oplæring.	Primært fastholdelse af medarbejdere.	Primært rekruttering og oplæring.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de 4 ministerier samt Finansministeriets statusnotat fra maj 2018.

Det fremgår af tabel 3, at institutionerne har haft forskelligt fokus i planlægningsarbejdet.

Risikovurderinger

39. Undersøgelsen viser, at institutionerne i planlægningsarbejdet vurderede risici ved udflytningen ud fra deres kerneopgaver og individuelle forhold og vurderede, hvordan disse kunne håndteres ved udflytningen. Boks 5 viser eksempler på institutionernes risikovurderinger.

BOKS 5

EKSEMPLER PÅ RISIKOVURDERINGER

Geodatastyrelsen lagde vægt på at fastholde erfarne medarbejdere og hyrede et eksternt konsulentfirma til at udarbejde scenarier for effekten af forskellige fastholdelsestiltag. En analyse viste, at det var mere økonomisk fordelagtigt at tilbyde medarbejderne en række fastholdelsestiltag frem for at skulle oplære alle medarbejdere på ny. Geodatastyrelsen vurderede, at styrelsen var særligt sårbar over for en stor personaleudskiftning, fordi styrelsen selv oplærer søkortlæggere i et 3-5 årigt forløb.

Erhvervsministeriet gennemførte en risikovurdering af risici i de enkelte nævn, der skulle samles i Nævnenes Hus, fordi ministeriet kun havde et begrænset kendskab til flere af nævnene. Risikovurderingerne omfattede bl.a. sagsmængde, sagsbehandlingstid, økonomi, og hvor mange medarbejdere der forventedes at flytte med. Herudover gennemførte Miljø- og Fødevareministeriet og Erhvervsministeriet en risikoanalyse i relation til beslutningen om den fremtidige organisering af Nævnenes Hus. Analysen blev gennemført af et konsulentfirma, der bl.a. kortlagde potentielle gevinster og risici ved forskellige scenarier for organiseringen og integrationen af de 14 nævn, der skulle samles i Nævnenes Hus.

Produktionsmål

40. Undersøgelsen viser, at de 4 institutioner forud for udflytningen fastsatte mål for produktionen, som i forskellig grad var nedjusteret i forhold til perioden før udflytningen. For Statens Administration var opretholdelse af stabil drift et bærende hensyn, og styrelsens produktionsmål for 2016 lå derfor i vid udstrækning på samme niveau som før udflytningen. For at fokusere resurserne på at opretholde stabil drift satte Statens Administration alle udviklingsprojekter på pause og nedprioriterede samtidig visse dele af kvalitetssikringen. De øvrige 3 institutioner valgte i forskelligt omfang at prioritere blandt produktionsmålene.

41. Landbrugsstyrelsen valgte fra 2016 at prioritere de dele af produktionen, der havde stor betydning for de enkelte landmænds økonomi, mens styrelsen nedprioriterede sagsbehandling af andre støtteordninger samt udviklingsopgaver. Geodatastyrelsen fastsatte 7 prioriterede produktionsmål for 2016 og justerede for 2017 målene for bl.a. sagsbehandlingstid samt opdatering og produktion af søkort, så de lå lavere end nulpunktsmålingerne før udflytningen. Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet fastsatte i 2016 mål for alle nævn, der for de fleste nævn var nedjusteret i forhold til tidligere år. Ved etableringen af Nævnenes Hus i 2017 blev der ikke fastsat generelle mål for sagsbehandlingen. Erhvervsministeriet har oplyst, at det først i forbindelse med fusionen blev muligt at se på tværs af sekretariaternes hidtidige praksis og begynde at strømline arbejdsgange mv. Etablering af Nævnenes Hus muliggjorde, at væsentlige problemer med produktionen i nogle af de overdragede nævn kunne prioriteres, og der kunne fastsættes mål, der tog højde herfor på tværs af nævnene. Erhvervsministeriet og Nævnenes Hus valgte derfor at fokusere på at afvikle ophobede ældre sager på specifikke områder.

Medarbejderkompetencer

42. Alle institutioner forberedte rekruttering og oplæring af nye medarbejdere, men de 4 institutioners fokus i forhold til fastholdelse af medarbejdere var forskellig. Geodatastyrelsen lagde som tidligere nævnt stor vægt på at fastholde erfarne medarbejdere og ønskede derfor at tilbyde en række attraktive fastholdelsestiltag til erfarne medarbejdere. De øvrige institutioner fokuserede primært på rekruttering og oplæring frem for fastholdelse.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at de 4 undersøgte institutioner har udarbejdet prioriterede og risikobaserede planer for, hvordan produktionen bedst sikres i forbindelse med udflytningen. Institutionernes fokus i planlægningsarbejdet var forskelligt og afspejlede hver institutions individuelle udfordringer.

For Nævnenes Hus indeholdt risikoanalysen informationer om produktionen i hvert nævn. De 3 andre institutioner havde ikke samme behov for information om produktionen, og risikovurderingerne var primært fokuseret mod specifikke erkendte problemstillinger i udflytningen. Undersøgelsen viser også, at Landbrugsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Nævnenes Hus fastsatte mål for kerneproduktionen, som i forskellig grad afspejlede en midlertidig prioritering af institutionernes opgaver. Statens Administration satte udviklingsopgaver i bero for at opretholde produktionen i udflytningsperioden og nedprioriterede samtidig visse dele af kvalitetssikringen.

Alle 4 institutioner planlagde udflytningen ud fra overvejelser om, hvordan de kunne fastholde viden og kompetencer. Særligt Geodatastyrelsen lagde stor vægt på at fastholde erfarne medarbejdere.

3.2. MINISTERIERNES GENNEMFØRELSE AF UDFLYTNINGEN

43. Vi har undersøgt, hvordan ministerierne har gennemført udflytningen. I den forbindelse har vi haft fokus på institutionernes arbejde med at sikre medarbejderkompetencer, opfylde mål for produktionen og følge op på målopfyldelsen. Tabel 4 viser ministeriernes gennemførelse af udflytningen.

TABEL 4

INSTITUTIONERNES GENNEMFØRELSE AF UDFLYTNINGEN MED UDGANGEN AF 2017

	Statens Administration	Landbrugsstyrelsen	Geodatastyrelsen	Nævnenes Hus
Sikre medarbejderkompetencer	4 % af de ansatte var flyttet med ¹⁾ . Styrelsen er lykkedes med at rekruttere og oplære.	8 % af de ansatte var flyttet med ¹⁾ . Styrelsen er lykkedes med at rekruttere og oplære.	20 % af de ansatte var flyttet med ¹⁾ . Styrelsen lykkedes med at rekruttere og fastholde kompetencer gennem pendlerpakken, dog var det nødvendigt at rekruttere visse specialister i udlandet.	5 % af de ansatte var flyttet med ¹⁾ . Nævnenes Hus lykkedes med rekruttering og oplæring i 2017.
Målopfyldelse ²⁾	Ja, for 2016 og 2017 opfyldt trods nedgang i produktionen i dele af 2016.	Målene for 2016 blev opfyldt, men styrelsen opfyldte ikke alle mål i 2017.	Styrelsen opfyldte fuldt ud ét af de opstillede mål i 2016 og ingen i 2017.	Nævnene opfyldte delvist målene for 2016, og Nævnenes Hus opfyldte de opstillede mål for 2017.
Opfølgning på implementeringsplanens mål	Har løbende fulgt op på målopfyldelsen.	Har løbende fulgt op på målopfyldelsen.	Har løbende fulgt op på målopfyldelsen.	Har kun delvist fulgt op på målopfyldelsen.

¹⁾ Tal fra Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse. Angiver andelen af ansatte pr. 31. december 2017, som også var ansat før oktober 2015 (opgjort i årsværk). Det bemærkes, at andelen af medflyttede medarbejdere løbende falder på grund af naturlig afgang. I Finansministeriets opgørelser er andelen af medflyttere højere, da ministeriet opgør antallet på et tidligere tidspunkt.

²⁾ Eksterne mål i form af resultatkontrakter mv.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de 4 ministerier samt Finansministeriets statusnotat fra maj 2018.

Det fremgår af tabel 4, at der er stor forskel på, hvor mange medarbejdere der valgte at flytte med institutionen. Det fremgår videre, at Statens Administration – bortset fra en nedgang i produktionen i perioder af 2016 – har opfyldt de fastsatte målsætninger. De øvrige institutioner, og særligt Geodatastyrelsen, har i varierende omfang haft udfordringer med at nå målene for produktionen. Det fremgår også af tabellen, at Statens Administration, Landbrugsstyrelsen og Geodatastyrelsen løbende har fulgt op på de fastsatte mål for produktionen, mens det kun delvist er tilfældet for Nævnenes Hus. I det følgende gennemgår vi mere detaljeret institutionernes gennemførelse af udflytningen.

GEODATASTYRELSENS PENDLERPAKKE

Pendlerpakken omfattede bl.a. 2 ugentlige hjemmearbejdsdage, 5.000 kr. om måneden til overnatning og én ugentlig returbillet til Aalborg med fly, tog eller bus.

Sikre medarbejderkompetencer

44. Undersøgelsen viser, at de 4 institutioner tilbød fastholdelsestiltag til medarbejderne, som var afstemt i forhold til de udfordringer, som institutionerne stod med.

45. Geodatastyrelsen havde i sin planlægning lagt vægt på fastholdelse af erfarne medarbejdere, og et centralt element i styrelsens fastholdelsestiltag var en pendlerpakke. Da Geodatastyrelsen skulle etableres som en ny organisation med en ny ledelse, blev beslutningen om fastholdelsestiltag forsinket, hvilket medvirkede til, at der i en periode, hvor der ikke var viden om vilkårene, hvis man som medarbejder ønskede at fortsætte i styrelsen, var en stor medarbejderafgang. Først i februar-marts 2016 var styrelsens rammer på plads, og først derefter kunne styrelsen præsentere vilkårene for fastholdelse, herunder de konkrete tilbud i pendlerpakken. Da styrelsens pendlerpakke blev meldt ud, aftog frekvensen af opsigelser.

46. For alle 4 institutioner var det en udfordring at overføre viden og kompetencer til de mange nye medarbejdere, inden de erfarne medarbejdere fratrådte, og samtidig opretholde produktionsniveauet. Selv om institutionerne i planlægningen forud for udflytningen havde forholdt sig til risiciene ved stor medarbejderafgang, medførte udflytningen en række uforudsete udfordringer, som krævede en justering af planerne. Institutionerne håndterede de uforudsete udfordringer på forskellig vis, jf. boks 6.

BOKS 6

INSTITUTIONERNES HÅNDTERING AF UDFORDRINGERNE MED AT OPRETHOLDE PRODUKTIONSNIVEAUET

Statens Administration opjusterede bemandingen i kritiske perioder i 2016, da medarbejdere i København fortsat løste opgaver og samtidig oplærte nye medarbejdere i Hjørring. Der var i gennemsnit 34 medarbejdere ekstra pr. måned i 2016 og 80 ekstra medarbejdere i oktober 2016. Der blev derudover hyret vikarer og andre korttidsansatte for at mindske konsekvenserne af opsigelser i samme periode.

Landbrugsstyrelsen var frem til udgangen af 2017 nødt til at inddrage medarbejdere, som ikke var berørt af flytningen, til at løse opgaver med faglig support og oplæring. For at nå produktionsmålene anvendte Landbrugsstyrelsen bl.a. dobbeltbemanding, lån af medarbejdere mellem enheder og ned- eller bortprioritering af udviklingsopgaver. For at overholde sagsbehandlingstider ansatte styrelsen flere vikarer i Sønderjylland, oprettede en supportenhed i København og forlængede rutinerede medarbejders ansættelse i København, hvis stillinger ellers var varslet til at flytte.

Geodatastyrelsen har forlænget pendlerpakken frem til udgangen af 2019 for at fastholde erfarne medarbejdere. Styrelsen vurderede, at opgaven med at opdatere søkort over danske farvande ellers ville blive udfordret. Ved udgangen af 2016 var det lykkedes at fastholde ca. 30 % af Geodatastyrelsens oprindelige medarbejdere, som bidrog med at oplære nye kolleger og opretholde produktionen efter flytningen, men en stor del af denne gruppe sagde op i løbet af 2017.

I Natur- og Miljøklagenævnet, der fra 2017 indgik i Nævnenes Hus, var produktionen i 2016 hårdt ramt af opsigelser blandt erfarne medarbejdere. Nævnet måtte prioritere, at de tilbageværende erfarne medarbejdere brugte tid på oplæring af de nye medarbejdere.

47. For Statens Administration, Landbrugsstyrelsen og Nævnenes Hus var det generelt ikke vanskeligt at rekruttere nye medarbejdere med de rette kompetencer inden for de største personalegrupper, fx kontorfunktionærer, som udgør den største personalegruppe i Statens Administration og Landbrugsstyrelsen. Statens Administration fremrykkede fx første etape af nyansættelser, fordi der var et godt ansøgerfelt i Hjørring, og fordi afgang af erfarne medarbejdere i København skete hurtigere end forventet. Nævnenes Hus beskæftiger primært jurister, og her var der som forventet et godt rekrutteringsgrundlag i området.

Geodatastyrelsen havde ikke vanskeligt ved at rekruttere generalister, men havde som forventet vanskeligt ved at finde højt specialiseret arbejdskraft til søkortlægning og rekrutterede derfor fra udlandet. I dag er 10 % af medarbejderne rekrutteret fra udlandet.

48. Landbrugsstyrelsen har haft vanskeligt ved at rekruttere akademikere og særligt vanskeligt ved at rekruttere ledere på kontorchefniveau. Som konsekvens af at det ikke var muligt at rekruttere ledere med den relevante faglige viden, har styrelsen i stedet prioriteret at rekruttere ledere med stærke ledererfaringer. Som følge af at erfarne medarbejdere forlod institutionen hurtigere end forudsat, var styrelsen nødt til at foretage en prioritering af opgaverne, jf. boks 7.

BOKS 7

NEDPRIORITERING AF OPGAVER I LANDBRUGSSTYRELSEN

Landbrugsstyrelsen nedprioriterede en række opgaver i forbindelse med udflytningen:

- Der kunne ikke åbnes yderligere ordninger under Landdistriktsprogrammet i 2017.
- Den løbende udvikling, forbedring og evaluering af ordninger under Landdistrikts- og Fiskeprogrammerne blev sat på standby i 2017.
- Mål for sagsbehandlingstid for klagesager blev forlænget.
- En mindre del af kvalitetssikringen af forvaltningen af EU-midler blev sat i bero i en periode af 2016.

Landbrugsstyrelsen skal ifølge EU's regler kvalitetssikre forvaltningen af EU's støttemidler, og har – ud over 1. og 2. sagsbehandling – derfor etableret et system med yderligere decentral kvalitetssikring i de enheder, der sagsbehandler ansøgningerne. Den decentrale kvalitetssikring var i flere måneder sat i bero på 7 ud af 100 ordninger i efteråret 2016. Landbrugsstyrelsen fører derudover et overordnet tilsyn med den decentrale kvalitetssikring. Dette tilsyn blev stort set stillet i bero i hele 2016 på grund af resursemangel og kompetencetab, og fordi styrelsen ikke havde taget endeligt stilling til, hvordan ansvaret for den overordnede kvalitetssikring skulle fordeles efter organisationsændringen den 1. august 2016. Kvalitetssikringen blev genoptaget i forbindelse med drøftelserne med departementet i december 2016. Sagen er nærmere omtalt i beretning om revision af statsregnskabet for 2016.

49. I løbet af 2016 oplevede flere af de nævn, der senere indgik i Nævnenes Hus, en betydelig personaleafgang. I Natur- og Miljøklagenævnet var der også inden udflytningen sket en stigende ophobning af ubehandlede sager, og personaleafgangen som følge af udflytningen forstærkede ophobningen. Det blev derfor besluttet, at Nævnenes Hus skulle prioritere indsatsen for at afvikle gamle sager fra Natur- og Miljøklagenævnet, jf. boks 8.

BOKS 8

TASKFORCE TIL AFVIKLING AF GAMLE SAGER I NÆVNEHUS

Erhvervsministeriet blev i efteråret 2016 opmærksom på, at der forud for oprettelsen af Nævnenes Hus var sket en ophobning af sager i Natur- og Miljøklagenævnet, og at antallet af sager lå langt over det optimale. Erhvervsministeriet konstaterede, at der var risiko for, at sagspuklen ikke kunne nedbringes, inden nævnet skulle overgå til Nævnenes Hus.

I oktober 2016 blev der etableret en taskforce til afvikling af 740 prioriterede sager. Taskforcen bestod af 30 medarbejdere, som var udlånt fra Miljø- og Fødevareministeriet og i mindre omfang fra Erhvervsministeriet. Derudover skulle der tilkøbes bistand fra Kammeradvokaten.

Det lykkedes Nævnenes Hus at afvikle de 740 prioriterede sager fra det daværende Natur- og Miljøklagenævn inden udgangen af 2017. Styrelsen opfyldte dermed produktionsmålet fra mål- og resultatplanen.

Selv om den særlige indsats medførte et fald i antallet af ophobede sager, var der fortsat en stor andel af uafsluttede sager. Nævnenes Hus vurderede, at hvis der ikke blev rettet særligt fokus mod disse sager, ville afviklingen af denne sagspukkel tage ca. 6 år. Erhvervsministeriet har oplyst, at der er igangsat en dialog mellem departementet og Nævnenes Hus om initiativer, der kan afkorte afviklingsperioden betydeligt.

Målopfyldelse

50. I forbindelse med planlægningen fastsatte de 4 institutioner en række konkrete mål for produktionen i udflytningsfasen. Målene indgik i de implementeringsplaner, som institutionerne udarbejdede primo 2016, og som Finansministeriet periodevist fulgte op på. Herudover er der i institutionernes mål- og resultatplaner fastsat mål for produktionen, der ofte svarer til implementeringsplanens mål. Vi har gennemgået institutionernes målopfyldelse i 2016 og 2017 for at vurdere, om institutionerne har opfyldt produktionsmålene under udflytningen.

Statens Administrations målopfyldelse

51. Udgangspunktet for Statens Administrations målfastsættelse var at fastholde produktionen på samme niveau som før udflytningen. Statens Administration fastsatte i implementeringsplanen 3 konkrete mål om rettidighed, produktivitet og kvalitet for hvert af styrelsens 2 hovedområder: lønadministration og regnskabsadministration. Målene blev anset for opfyldt, hvis resultatet var på niveau med eller var over niveauet fra før udflytningen.

I løbet af 2016 viste Statens Administrations opfølgning, at produktionen på flere af implementeringsplanens mål lå under niveauet fra før udflytningen. Ved udgangen af 2016 opfyldte Statens Administration målene for rettidighed og kvalitet på lønområdet, men ikke de 4 øvrige mål. Fra medio 2017 opfyldte styrelsen alle 6 produktionsmål. Statens Administration nåede desuden alle fastsatte mål for produktionen i mål- og resultatplanerne for 2016 og for 2017.

Landbrugsstyrelsens målopfyldelse

52. Landbrugsstyrelsen besluttede tidligt, at udflytningen ikke måtte få betydning for udbetaling af tilskud, der var økonomisk væsentlige for den enkelte landmand. I styrelsens implementeringsplan indgik 3 overordnede mål, der fastsatte tidsfrister for sagsbehandling og udbetaling af styrelsens væsentligste tilskudsordninger. Ét af målene var nedjusteret i forhold til målet før udflytningen. Implementeringsplanens mål indgik også som resultatmål i Landbrugsstyrelsens resultatkontrakt for 2016 og i mål- og resultatplanen for 2017.

I 2016 opfyldte Landbrugsstyrelsen de 3 fastsatte mål, men konstaterede samtidig, at andre dele af produktionen var udfordret. Landbrugsstyrelsen og departementet besluttede derfor at supplere de 3 oprindelige mål i mål- og resultatplanen for 2017 med mere detaljerede mål for administration og sagsbehandling af tilskudsordninger for at skabe fokus på de udfordrede dele af produktionen.

I 2017 opfyldte Landbrugsstyrelsen fortsat de 3 oprindelige mål fra implementeringsplanen, men opfyldte ikke de nye mål, der var indsat med mål- og resultatplanen for 2017. Landbrugsstyrelsen havde udfordringer med at besvare tilskudsansøgninger på projektstøtteordninger, og der var også i 2017 forsinkelser i udbetalingen af tilskud på udvalgte ordninger. Det var fx et mål, at 90 % af ansøgningerne om projektstøtte skulle modtage svar inden den 30. juni 2017, men Landbrugsstyrelsen nåede kun at besvare 20 %.

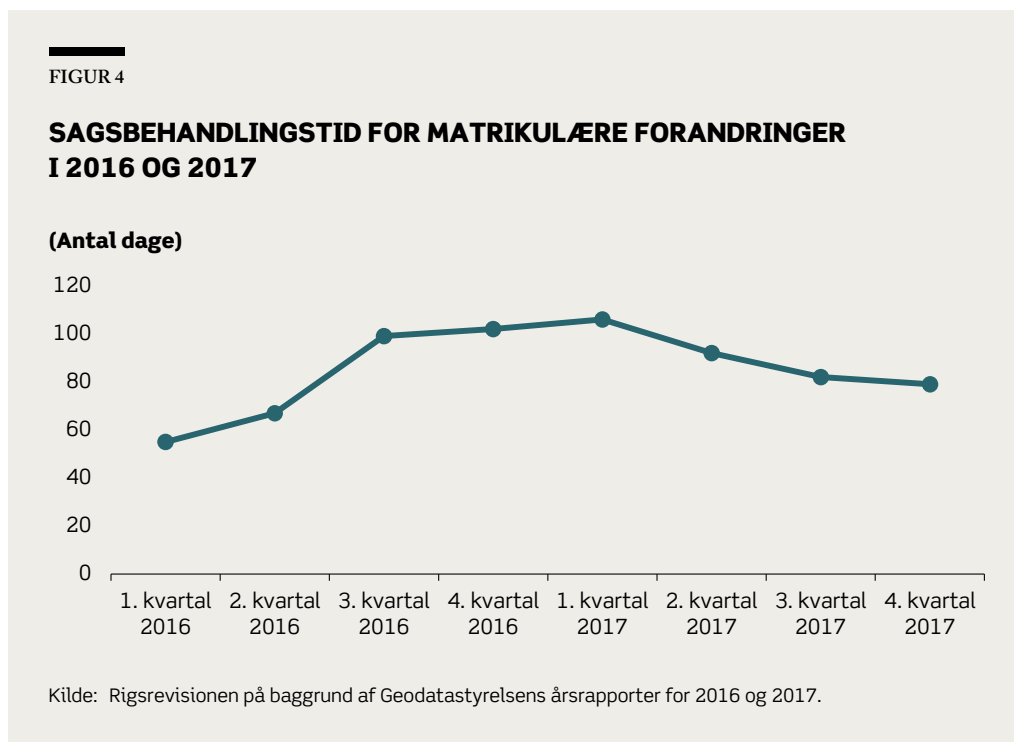
Geodatastyrelsens målopfyldelse

53. Geodatastyrelsens produktion var påvirket af udflytningen i både 2016 og 2017. Geodatastyrelsen opfyldte kun ét mål fuldt ud blandt de 7 mål, som indgik i mål- og resultatplanen for 2016. Målet om opretholdelse af besejlingsgrundlaget for dansk farvand, der havde meget høj prioritet, blev opfyldt, mens målet om sagsbehandlingstid for matrikulære forandringer ikke blev opfyldt. De resterende 5 resultatmål blev delvist opfyldt.

LANDBRUGSSTYRELSENS 3 PRIORITEREDE MÅL

- udbetaling af støtte for ordningen "grundbetaling" (tidsfrister fastholdt)
- tilsagn til "økologisk arealtilskud" og "pleje af græs- og naturarealer", der hører under de såkaldte arealbase-rede ordninger (tidsfrister fastholdt)
- tilsagn og udbetaling til "projektstøtteordninger" (tidsfrister forlænget).

54. Sagsbehandlingstiden for godkendelse af matrikulære forandringer steg kraftigt i 2016 og lå langt over målet på 40 dage. Figur 4 viser udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for matrikulære forandringer i 2016 og 2017.



Det fremgår af figur 4, at sagsbehandlingstiden for godkendelse af matrikulære forandringer steg gennem hele 2016 fra 55 dage i 1. kvartal til 102 dage i 4. kvartal. I 2017 faldt sagsbehandlingstiden fra 106 dage til 79 dage. Det lykkedes ikke i 2017 at nå målet, selv om målet blev ændret fra 40 dage i 2016 til 60 dage i 2017. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at dette bl.a. skyldes, at antallet af indkomne sager steg med 29 % fra 2016 til 2017, og at styrelsen som konsekvens af den store personaleafgang prioriterede at bruge resurser på søkortopgaver frem for på matrikulære sager. Den lange ekspeditionstid kan medføre, at ejendomshandler bliver forsinkede, og grundejere taber penge. Ministeriet har oplyst, at Geodatastyrelsen på sin hjemmeside offentliggør status på sagsbehandlingstiden, så landinspektørerne kan planlægge herefter, ligesom styrelsen har forbedret muligheden for hastebehandling af kritiske sager.

Rigsrevisionen har i juni 2018 fulgt op på produktionen af grønlandske søkort i fortsat notat til Statsrevisorerne om Danmarks indsats i Arktis (beretning nr. 16/2012).

55. Et andet væsentligt mål, som ikke blev nået i 2016, var produktion af nye søkort over grønlandske farvande. Geodatastyrelsen kunne ikke overholde en samarbejdsaftale med Grønlands Selvstyre om at producere af 73 nye søkort inden udgangen af 2018. Ved udgangen af 2015 var Geodatastyrelsen 5 søkort bagud i forhold til den planlagte produktion, og ifølge aftalen med Grønlands Selvstyre skulle den årlige produktion stige yderligere i 2016, 2017 og 2018. Konsekvensen af den forsinkede produktion af søkort over grønlandske farvande er, at sejladsikkerheden i farvandene ikke er blevet forbedret som planlagt.

56. På baggrund af en forespørgselsdebat om grønlandske søkort vedtog Folketinget i maj 2016 følgende udtalelse henvendt til regeringen, jf. boks 9.

BOKS 9

FOLKETINGETS UDTALELSE OM UDFLYTNINGEN AF GEODATASTYRELSEN

"I forbindelse med Geodatastyrelsens udflytning er der opstået en unik situation, hvor kun 1 ud af 15 højt specialiserede medarbejdere har valgt at følge med styrelsen til Aalborg. Søkortproduktion er et yderst komplekst fagområde, hvor medarbejdernes kompetencer normalt opbygges gennem flere års sidemandsoplæring. Derfor bliver opfyldelsen af samarbejdsaftalen med Grønlands Selvstyre forsinket. Folketinget opfordrer regeringen til at fortsætte arbejdet med at genetablere kompetencerne til produktionen af de grønlandske søkort samt sikre en god dialog og et fortsat godt samarbejde med selvstyret om en revideret samarbejdsaftale om grønlandske søkort inden udgangen af 2016. Desuden opfordrer Folketinget regeringen til, at denne særlige situation ikke danner præcedens for fremtidig udflytning af statslige arbejdspladser."

Kilde: Folketingets forespørgselsdebat om søkortopmåling af grønlandske farvande (F32) den 17. maj 2016.

SØKORTLÆGGERE I GEODATASTYRELSEN

I forbindelse med udflytningen forlod 14 ud af 15 medarbejdere på søkortområdet Geodatastyrelsen. Selv om det var lykkedes at rekruttere og oplære nye medarbejdere, så de grønlandske søkort kunne vedligeholdes, var der ikke medarbejderkompetencer til at producere nye kort i 2016.

Siden er der indgået en revideret aftale med Grønlands Selvstyre, som indeholder en hensigtserklæring om, at Geodatastyrelsen med udgangen af 2018 skal have en ny produktionsplan for levering af de resterende søkort.

57. I 2017 opfyldte Geodatastyrelsen ingen af sine mål i resultatkontrakten fuldt ud, men opfyldte dog 26 af de 44 underliggende milepæle. Styrelsen vurderede, at det i 2017 var lykkedes at sikre en stabil drift og levere hovedparten af kerneydelserne til omverdenen, på trods af det store kompetencetab som følge af udflytningen. Styrelsen havde for 2017 nedprioriteret en række mål for digitalisering og vækst på ejendomsområdet for at kunne bruge flere resurser på bl.a. at nedbringe sagsbehandlingstiden på matrikulære sager. Styrelsen havde desuden nedjusteret en række mål i forhold til niveauet før udflytningen, bl.a. antallet af nyoptryk af papirsøkort over danske og grønlandske farvande.

Nævnenes Hus' målopfyldelse

58. Udflytningen påvirkede også produktionen negativt i flere af de nævn, som pr. 1. januar 2017 skulle indgå i Nævnenes Hus. Mål og resultater for 2016 for de 3 største nævn fremgår af tabel 5.

TABEL 5

MÅL OG RESULTATER I 2016 FOR DE 3 STØRSTE NÆVN I NÆVNESES HUS

	Mål	Resultat
Natur- og Miljøklagenævnet		
Produktion (antal afgørelser)	1.800 stk.	1.409 stk.
Sagsbehandlingstid	7,2 måneder	7,7 måneder
Kvalitet (genoptagelse)	4 %	3 %
Klagecentret for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri		
Sagsbehandlingstid	8 måneder	10,3 måneder
Forbrugerklagenævnet		
Sagsbehandlingstid	5,1 måneder	4,6 måneder

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet.

Den 1. februar 2017 blev der oprettet 2 nye nævn: Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet. Disse nævn overtog sagsområder fra Klagecentret for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri og fra Natur- og Miljøklagenævnet, der ved samme lejlighed blev nedlagt.

59. Da Nævnenes Hus blev etableret i 2017, indgik styrelsen en mål- og resultatplan med Erhvervsministeriet, som omfattede alle nævnene. Nævnenes Hus har oplyst, at det først var i forbindelse med sammenlægningen af nævnene, at det blev muligt at se på tværs af sekretariaternes hidtidige praksis og dermed begynde at strømline arbejdsgange, etablere fælles journalsystem, ledelsesinformationssystem mv. Mål- og resultatplanen indeholdt derfor ikke fælles produktionsmål for hele styrelsen, men der var indsat et mål om afvikling af 740 prioriterede sager i 2017 (jf. boks 8). Det lykkedes Nævnenes Hus at afvikle de 740 prioriterede sager inden udgangen af 2017, men der er fortsat mange ophobede sager fra det daværende Natur- og Miljøklagenævnet, som ikke var omfattet af taskforcens indsats. Erhvervsministeriet og Nævnenes Hus har primo 2018 indledt en dialog om en særlig indsats for at afvikle disse sager. Vores gennemgang af Nævnenes Hus' interne opfølgning på sagsbehandlingstider har vist, at styrelsens sagsbehandlingstider i 2017 generelt har været på niveau med 2016. I forhold til 2016 er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid faldet for 6 sagskategorier og steget for 7 sagskategorier.

60. Dette afsnit har handlet om de 4 institutioners erfaringer med udflytningen i 2016 og 2017. I Norge og Sverige er udflytninger af statslige arbejdspladser evalueret på længere sigt. Boks 10 giver et kort overblik over resultaterne fra de nyeste evalueringer af norske og svenske udflytninger.

BOKS 10

ERFARINGER MED UDFLYTNING AF STATSLIGE ARBEJDSPLADSER I NORGE OG SVERIGE

I 2009 præsenterede de norske myndigheder en konsulentrapport om udflytningerne i perioden 2002-2007, som viste, at det kunne være en stor udfordring at udflytte statslige arbejdspladser. Fastholdelsestiltag var afgørende for at sikre, at erfarne medarbejdere kunne lære nye medarbejdere op, men på lang sigt havde de ikke nogen afgørende effekt, da 75-90 % af medarbejderne valgte at opsiges deres stillinger. Evalueringen viste også, at udflytningen førte til en midlertidig svækkelse af vigtige samfundsinstitutioner.

I 2009 undersøgte Riksrevisionen i Sverige udflytningerne af statslige arbejdspladser i perioden 2005-2006. Undersøgelsen viste, at institutioners produktion var påvirket af udflytning i en 5-årig periode, og at institutionerne i en 2-årig periode havde begrænset mulighed for at løse deres opgaver.

Opfølgning på mål

61. Undersøgelsen viser, at institutionerne generelt har fulgt op på de produktionsmål, der blev fastsat i implementeringsplanerne og i de mål- og resultatplaner og resultatkontrakter, som institutionerne har indgået med departementerne. Nævnene under Erhvervsministeriet i 2016 og Nævnenes Hus i 2017 har dog kun delvist fulgt op i forhold til produktionsmålene.

62. Alle nævn på Erhvervsministeriets område havde i implementeringsplanen mål for sagsbehandlingstid, serviceniveau og kvalitet i kendelserne. Undersøgelsen viser, at ministeriet i de 2 opfølgninger til Finansministeriet i 2016 ikke fulgte op på målene for serviceniveau og kvalitet. Fra 2017 overgik nævnene til Nævnenes Hus, og i dette år blev der ikke fulgt op på nogen af målene fra implementeringsplanen i de opfølgninger, som Nævnenes Hus sendte til Finansministeriet. Nævnenes Hus fulgte imidlertid op på målopfyldelsen for 2017 ved den seneste opfølgning til Finansministeriet primo 2018.

Den løbende opfølgning på produktionen i Nævnenes Hus var desuden udfordret af, at styrelsen ved oprettelsen havde 6 forskellige systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering og 3 forskellige ledelsesinformationssystemer. Ved udgangen af 2017 var styrelsens overordnede produktionsstyring derfor baseret på månedlige Excel-udskrifter om bl.a. til- og afgang af sager, sagsbehandlingstid og sagernes alder. En konsulentundersøgelse viste bl.a., at flere af de overtagne ledelsesinformationssystemer ikke kunne levere en tilstrækkelig datakvalitet, og at sagsafviklingen blev styret på tidsfrister ikke på kapacitet i forhold til opgavetid, hvilket kunne være medvirkende til lange gennemløbstider og ujævn arbejdsbelastning. På baggrund af konsulentundersøgelsen arbejdede Nævnenes Hus videre med udviklingen af en driftsledelsesmodel, der blev implementeret i januar 2018.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at institutionerne i forskelligt omfang har haft vanskeligt ved at følge planen for, hvordan produktionen sikres bedst muligt i forbindelse med udflytningen, navnlig som følge af tab af viden og kompetencer, når erfarne medarbejdere siger op. Institutionerne har i flere tilfælde justeret og prioriteret indsatsen væsentligt for at afhjælpe u hensigtsmæssigheder i forbindelse med udflytningen.

Institutionerne har haft fokus på at sikre de nødvendige medarbejderkompetencer, men har alle været påvirket af opsigelser blandt erfarne medarbejdere. Fordi Geodatastyrelsen skulle etableres som en ny organisation med en ny ledelse, blev styrelsens pendlerpakke meldt ud relativt sent, og inden da havde mange medarbejdere med specialistkompetencer forladt styrelsen. Til sammenligning har de øvrige institutioner haft nemmere ved at rekruttere nye medarbejdere med de rette kompetencer og har derfor fokuseret mere på rekruttering og oplæring end på fastholdelse.

Landbrugsstyrelsen nedjusterede eller udsatte opgaver for at undgå, at udflytningen fik negative konsekvenser for sagsbehandlingen og støtteudbetalingen på en række centrale ordninger. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen stillede dele af den EU-pligtige kvalitetssikring i bero i sidste del af 2016. I Nævnenes Hus blev der etableret en taskforce for at afvikle sagspukler i det daværende Natur- og Miljøklagenævn.

Institutionerne har i 2016 og 2017 haft udfordringer i forhold til at nå de planlagte mål for produktionen. Landbrugsstyrelsen nåede sine mål i 2016, men ikke fuldt ud i 2017, hvor styrelsen havde fastsat nye mål for sagsbehandling og udbetaling på udvalgte støtteordninger. Styrelsens sagsbehandling og udbetaling af tilskud blev i både 2016 og 2017 forsinket. For Geodatastyrelsen medførte udflytningen bl.a. lange sagsbehandlingstider i både 2016 og 2017 på matrikelområdet og en forsinket produktion af søkort over grønlandske farvande, som betød, at en samarbejdsaftale med Grønlands Selvstyre ikke kunne overholdes, og at sejladsikkerheden i grønlandske farvande ikke blev forbedret som planlagt. Flere af de nævn, der fra 1. januar 2017 indgik i Nævnenes Hus, havde vanskeligt ved at opfylde deres mål i 2016. Det lykkedes Nævnenes Hus at nå målet om at nedbringe sagspuklen på et antal prioriterede sagsområder i 2017, men styrelsens produktion i 2017 har generelt været på samme niveau som i 2016. Statens Administration opfyldte de eksterne mål i såvel 2016 som 2017, men havde i 2016 vanskeligt ved at opfylde implementeringsplanens mål for bl.a. produktivitet og kvalitet på regnskabsområdet, men har derefter nået målene.

Undersøgelsen viser, at institutionerne generelt har fulgt op på de produktionsmål, der blev fastsat i implementeringsplanerne og i de mål- og resultatplaner og resultatkontrakter, som institutionerne har indgået med departementerne. Nævnene under Erhvervsministeriet i 2016 og Nævnenes Hus i 2017 har dog kun delvist fulgt op i forhold til produktionsmålene. Opfølgningen var i løbet af 2017 udfordret af, at styrelsen ved oprettelsen havde 6 forskellige systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering, og at de overtagne ledelsesinformationssystemer ikke kunne levere en tilstrækkelig datakvalitet.

4. Foreløbig status for udflytningen



DELKONKLUSION

I april 2018 havde 32 institutioner afsluttet udflytningen, og ca. $\frac{2}{3}$ af de berørte årsværk var udflyttet. De resterende institutioner forventer at afslutte udflytningen senest i 2020. Godt $\frac{1}{3}$ af institutionernes udflytninger er blevet forsinket i forhold institutionernes oprindelige tidsplaner i implementeringsplanerne.

Ifølge Finansministeriets opgørelser bliver de udflyttede institutioners engangsudgifter lavere, end ministerierne oprindeligt estimerede. I april 2018 var Finansministeriets forventning til totale engangsudgifter 808 mio. kr., inkl. fællesudgifter, mens estimatet i implementeringsplanerne fra januar 2016 var 910 mio. kr., inkl. fællesudgifter. Opgørelsen er dog behæftet med en vis usikkerhed. En væsentlig årsag til de lavere engangsudgifter er, at færre medarbejdere end forventet er fulgt med institutionerne. Der har derfor været færre udgifter til fastholdelsestiltag som fx pendlerordninger, fastholdelsesbonusser og flyttegodtgørelse. Opgørelsen omfatter ikke eventuelle omkostninger i relation til udflytningens konsekvenser for institutionernes produktion i form af fx lavere produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider.

Udflytningen har også påvirket fordelingen af institutionernes løbende driftsudgifter, fx har de fleste institutioner fået højere udgifter til rejser og befordring. Udgifter til husleje er derimod faldet for de fleste institutioner. Den gennemsnitlige husleje er faldet 24 % pr. m² og 25 % pr. årsværk. Mange institutioner har i perioder betalt dobbelt husleje i forbindelse med udflytningen. Herudover har Bygningsstyrelsen overtaget 8.638 m² lokaler i hovedstadsområdet, der i øjeblikket står tomme som følge af udflytningen og dermed er en udgift for staten. Finansministeriet forventer medio 2018 en afklaring om udnyttelsen af de tomme lokaler. Hertil kommer udgifter, som følge af at nogle institutioner ikke har fraflyttet lokaler svarende til det antal årsværk, der er udflyttet.

Omkring hver fjerde medarbejder i de udflyttede institutioner er fulgt med arbejdspladsen, enten som medflytter eller som pendler. Ca. $\frac{1}{3}$ af institutionerne oplever, at de efter udflytningen har vanskeligere ved at rekruttere medarbejdere med relevante kompetencer end før udflytningen. Det har særligt været vanskeligt at rekruttere ledere, specialister, akademikere og medarbejdere med erfaring. Sygefraværet er steget hos knap halvdelen af institutionerne siden præsentationen af *Bedre balance I*, mens ca. en sjettedel har oplevet et fald i sygefraværet. Sygefraværet for de øvrige institutioner er uændret. Det skal dog bemærkes, at sygefravær og rekruttering kan være påvirket af andre forhold end udflytningen, fx konjunkturerne på arbejdsmarkedet.

Halvdelen af de udflyttede institutioner har oplyst, at udflytningen har påvirket driften negativt, bl.a. i form af længere sagsbehandlingstider. De øvrige institutioner har ikke oplevet negative konsekvenser for opgavevaretagelsen.

Finansministeriet har etableret en procedure for opfølgning på udflytningens fremdrift, økonomi og kortsigtede konsekvenser med udgangspunkt i en nulpunktsmåling for produktionen. Ministeriet vil fortsat følge op på udflytningens konsekvenser for institutionernes økonomi, produktion og personale også for de institutioner, der er omfattet af den efterfølgende udflytningsrunde, *Bedre balance II*. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør fastlægge præcise retningslinjer for, hvordan institutionerne skal registrere deres udgifter til udflytning, for at få en mere ensartet og præcis opgørelse af de samlede udgifter.

63. Dette kapitel giver en foreløbig status på udflytningen af statslige arbejdspladser og viser nogle af de konsekvenser, som udflytningen har haft for de enkelte institutioner. Udflytningen er sket i forskellige tempi, og for enkelte institutioner er den endnu ikke påbegyndt. Derfor varierer antallet af institutioner i de forskellige analyser og figurer i kapitlet.

64. Data i dette afsnit stammer til dels fra en spørgeskemaundersøgelse, som vi har foretaget blandt de institutioner, der er omfattet af *Bedre balance I*. Oplysningerne er angivet af institutionerne selv og er kun kvalitetssikret af os i de tilfælde, hvor vi har vurderet, at der var risiko for, at oplysningerne var fejlbehæftede. Det har været op til institutionerne selv, hvem der har besvaret spørgeskemaet. Herudover har vi inddraget oplysninger fra Finansministeriets seneste status på udflytningen, der blev indhentet i april 2018 og offentliggjort i maj 2018, samt opgørelser fra Bygningsstyrelsen.

RIGSREVISIONENS SPØRGESKEMA- UNDERSØGELSE

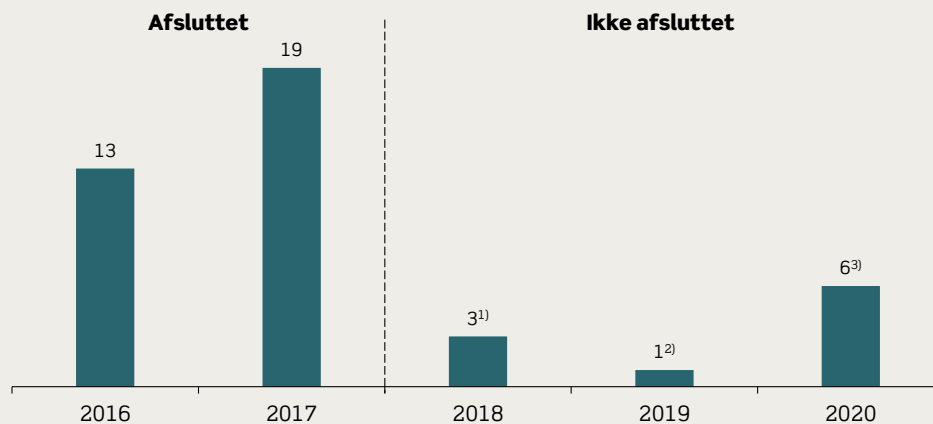
Spørgeskemaundersøgelsen, der omfatter 42 institutioner, er besvaret i perioden februar-marts 2018. Analyserne afspejler status frem til dette tidspunkt. Spørgeskemaet er sendt til institutioner, der er omfattet af *Bedre balance I*. Da Finansministeriet anvender en anden organisatorisk opdeling af enkelte institutioner end Rigsrevisionen, opgør de antallet af udflyttede institutioner til 44.

4.1. STATUS PÅ UDFLYTNINGEN AF STATSLIGE ARBEJDSPLADSER

65. Det fremgår af *Bedre balance I*, at arbejdspladserne bør flyttes så hurtigt som muligt, men at de fysiske flytninger samlet set forventes at strække sig over flere år. Ifølge institutionernes implementeringsplaner planlagde langt de fleste institutioner at afslutte udflytningen i 2016 eller 2017. Figur 5 viser, hvornår institutionerne har afsluttet eller forventer at afslutte udflytningen.

FIGUR 5

STATUS PÅ UDFLYTNINGERNE



¹⁾ Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Civilstyrelsen og Det Grønne Museum forventes udflyttet i 2018.

²⁾ Søfartsstyrelsen forventes udflyttet i 2019.

³⁾ SKAT, Udlændingestyrelsen, Banedanmark, Danmarks Akkrediteringsinstitution, Danmarks Evalueringsinstitut og Danida Fellowship Centre forventes udflyttet i 2020.

Note: Landbrugsstyrelsen er i 2017 flyttet til midlertidige lokaler.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse og Finansministeriets statusnotat fra maj 2018.

Det fremgår af figur 5, at hovedparten af institutionerne afsluttede udflytningen i løbet af 2016 eller 2017. 3 institutioner forventer at afslutte udflytningen i 2018, 1 i 2019 og 6 i 2020. Der er forskellige hensyn, der bevirker, at de fysiske flytninger for enkelte institutioner tager længere tid. Fx planlagde Beskæftigelsesministeriet fra start en længere proces for udflytning af Arbejdsmarkedets Erhvervssikring med forventet afslutning i 2018, da produktionen i forvejen var udfordret af lange sagsbehandlingstider og et forældet it-system. Hensynet til produktionen og til en god overdragelse af opgaver til ATP var således vigtigere end en hurtig udflytning.

66. Blandt de institutioner, der endnu ikke har afsluttet udflytningen, har Udlændingestyrelsen, Danmarks Evalueringsinstitut, Danida Fellowship Centre og Danmarks Akkrediteringsinstitution oplyst, at de endnu ikke har påbegyndt den fysiske flytning, fordi de afventer afklaring om deres nye lokaler. Ifølge Finansministeriets nyeste statusnotat var ca. 2.737 årsværk udflyttet i april 2018, svarende til ca. $\frac{2}{3}$ af de planlagte flytninger.

67. Ifølge Finansministeriets opgørelse fra april 2018 er 16 ud af 44 institutioners udflytning blevet forsinket i forhold til deres oprindelige tidsplan, hvilket svarer til, at 36 % af institutionerne er blevet forsinket. De resterende institutioner er enten udflyttet på det planlagte tidspunkt eller hurtigere. Den primære årsag til forsinkelser er udfordringer med lokaler i de byer, institutionerne skal udflyttes til.

I boks 11 viser vi de norske og svenske erfaringer med tidsplaner for udflytninger.

BOKS 11

TIDSPLAN FOR UDFLYTNINGER I NORGE OG SVERIGE

I både Norge og Sverige er udflytningerne gennemført så hurtigt som muligt for at minimere tiden med dobbeltbemanding og nedbringe risikoen for videnstab. I Norge har Kommunal- og Moderniseringsdepartementet forhandlet med de enkelte ministerier om tidsrammen for udflytningen. I Sverige har alle institutioner som udgangspunkt fået 1-1½ år til at gennemføre udflytningen.

Det fremgår af boks 11, at både de norske og svenske myndigheder, i lighed med de danske, planlægger med en hurtig udflytning af statslige institutioner.

ENGANGSUDGIFTER

Institutionerne angav de forventede engangsudgifter fordelt på 3 kategorier:

- flytte- og etableringsudgifter (bl.a. istandsættelse og indretning, opsætning af it og eventuel dobbelt husleje)
- personalepolitiske udgifter (bl.a. dobbeltbemanding og fastholdelsestiltag)
- personalerelaterede udgifter (bl.a. rekruttering, fratrædelsesgodtgørelse og rejseudgifter til pendlere).

Institutionernes udgifter til udflytning

68. Implementeringsplanerne fra januar 2016 indeholdt ministeriernes skøn over, hvor store engangsudgifter de forventede i forbindelse med udflytningen i 2016-2019 fordelt på 3 kategorier. Tabel 6 viser det oprindelige skøn fra implementeringsplanerne og Finansministeriets løbende opfølgninger på engangsudgifterne.

TABEL 6

SKØN OVER SAMLEDE ENGANGSUDGIFTER TIL UDFLYTNINGEN

(Mio. kr.)	Ministeriernes udgifter	Fællesudgifter ¹⁾	I alt
Januar 2016 (implementeringsplaner)	852,4	58	910,4
Oktober 2016	828,9	58	886,9
April 2017	800,4	71,1	871,5
September 2017	763	71,1	834,1
April 2018	737,1	71,1	808,2

¹⁾ Omfatter bl.a. ekstraordinære omkostninger til Bygningsstyrelsen i forbindelse med lokalisering af de øvrige statslige institutioner og udgifter til finansiering af Jagt- og Skovbrugsmuseets bygningstilpasninger, der ikke er indeholdt i den løbende huslejebetaling.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Finansministeriets opgørelser.

Det fremgår af tabel 6, at de estimerede engangsudgifter samlet set beløb sig til 852,4 mio. kr. i implementeringsplanerne fra januar 2016. Beløbet blev efterfølgende nedjusteret, i takt med at institutionerne gennemførte udflytningerne. Det oprindelige skøn for engangsudgifter til flytningen har således været højere end de senere opgørelser over afholdte og forventede engangsudgifter, der også delvist er baseret på skøn. I den seneste opfølgning til Finansministeriet var beløbet nedjusteret til 737 mio. kr.

Det fremgår af ministeriernes indberetninger til Finansministeriet, at nedjusteringen bl.a. skyldtes, at andelen af medarbejdere, der fulgte med arbejdspladsen, blev lavere end institutionerne havde skønnet. Der blev derfor ikke i så høj grad som forventet gjort brug af fastholdelsestiltag som pendlerpakker, bonusordninger, flyttegodtgørelse mv. Ikke alle udflytninger er dog blevet billigere end forventet, fx er Banedanmarks skøn blevet opjusteret med 4,5 mio. kr. på grund af øgede udgifter til midlertidige lejemål i Ringsted. Opgørelsen omfatter ikke eventuelle omkostninger i forhold til udflytningens konsekvenser for institutionernes produktion i form af fx lavere produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider.

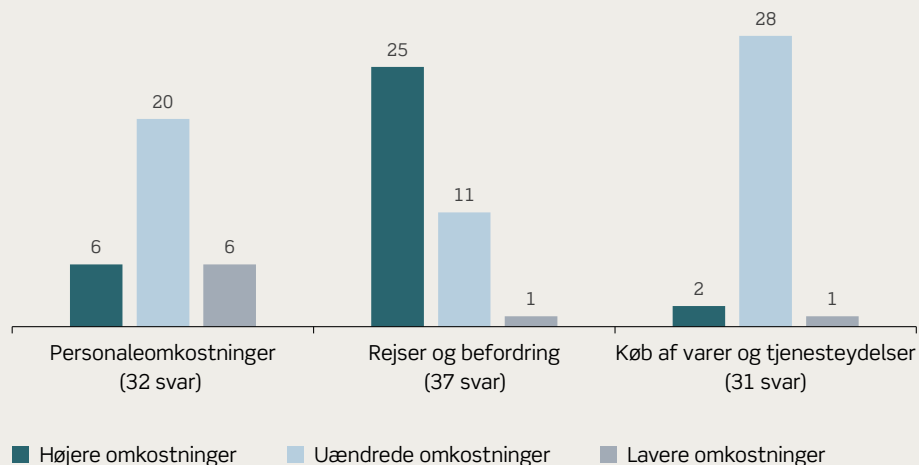
Ud over ministeriernes forventede engangsudgifter lavede Finansministeriet et skøn over fællesudgifter til bl.a. Bygningsstyrelsens arbejde med at finde lokaler. Det fremgår af tabel 6, at det oprindelige skøn for fællesudgifter var på 58 mio. kr., men det blev senere opjusteret til 71,1 mio. kr. Samlet set er de estimerede engangsudgifter ifølge Finansministeriets opgørelser faldet fra 910,4 mio. kr. i januar 2017 til 808,2 mio. kr. i april 2018. I finansloven for 2016 blev der afsat en reserve på 400 mio. kr., der kunne medgå til finansiering af udgifter vedrørende udflytningen af statslige arbejdspladser. Folketinget godkendte dermed, at ministerierne kunne afholde udgifter inden for eksisterende bevillinger til udflytningen, også hvis udgifterne oversteg den afsatte reserve.

69. Finansministeriets opgørelser over samlede engangsudgifter er behæftet med nogen usikkerhed, da skønnene både indeholder de afholdte udgifter på opgørelsestidspunktet og de forventede fremtidige udgifter. Finansministeriet udsendte i slutningen af 2015 et bilag med en række omkostningselementer, som ministerierne skulle indregne i skønnet over udflytningens engangsudgifter. Der blev imidlertid ikke fastsat præcise retningslinjer for opgørelsen af de afholdte og forventede udgifter, som ministerierne løbende har indberettet. Præcise retningslinjer kan være med til at sikre en ensartet og præcis opgørelse og registrering af løn, driftsomkostninger og indirekte omkostninger relateret til udflytningen. Vi har i forbindelse med undersøgelsen af de 4 institutioner konstateret, at institutionernes interne udgifter til fx rekruttering ikke altid medregnes. Endelig viste vores gennemgang, at Nævnenes Hus i indberetningen til Finansministeriet fra september 2017 ved en fejl havde angivet de samlede afholdte og forventede engangsudgifter til 64,3 mio. kr. Styrelsen har efterfølgende korrigeret denne opgørelse til 26,2 mio. kr.

70. Vi har undersøgt, om udflytningen har medført ændringer i institutionernes løbende driftsudgifter, dvs. om institutionerne har fået merudgifter eller besparelser i den løbende drift som følge af udflytningen. For nogle af de institutioner, der kun har været udflyttet en kortere periode og derfor ikke kender de faktiske løbende driftsudgifter, anvender vi tal for deres forventede løbende driftsudgifter.

71. Samlet set har hovedparten af institutionerne fået ændret sammensætningen af de løbende driftsudgifter som følge af udflytningen. For en række af institutionerne er det ikke muligt at sammenligne driftsudgifterne før og efter udflytningen, da kun dele af institutionen udflyttedes, og det derfor ikke er muligt at opgøre de tidligere driftsudgifter for denne del af institutionen. Figur 6 viser 3 kategorier, hvor institutionerne forventer, at udflytningen vil medføre varige ændringer af driftsomkostninger. Institutionernes huslejeudgifter undersøges nærmere i afsnit 4.3.

FIGUR 6

ÆNDRINGER I LØBENDE DRIFTSUDGIFTER

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 6, at der på tværs af institutionerne er stor variation i, hvordan de forskellige omkostningstyper forventes at blive påvirket af udflytningen. Hovedparten af institutionerne har oplyst, at de har uændrede eller faldende personaleudgifter og uændrede eller faldende udgifter til køb af varer og tjenesteydelser. Kun for Bygningsstyrelsen og Landbrugsstyrelsen forventes udgifter til køb af varer og tjenesteydelser at blive varigt forhøjet. For Landbrugsstyrelsen skyldes dette øgede udgifter til at drive Augustenborg Slot. Nævnenes Hus forventer derimod, at udgifterne til køb af varer og tjenesteydelser på sigt vil blive lavere, da fusionen af en række nævn har gjort det muligt at effektivisere og opnå stordriftsfordele. Størstedelen af institutionerne har angivet, at de forventer højere rejse- og befordringsudgifter som følge af udflytningen, mens kun Socialstyrelsen forventer færre udgifter til rejser og befordring. Det skal bemærkes, at Socialstyrelsen er den eneste institution, der tidligere var delt på 2 lokationer, og som nu er blevet samlet på én lokation.

Finansiering af udflytningerne

72. Der var afsat en central pulje på finansloven for 2016 og 2017, som blev anvendt til medfinansiering af engangsudgifter til udflytningen. På finansloven for 2016 blev der under Finansministeriet afsat 400 mio. kr. som reserve til udmøntning i finansåret 2016, der kunne medgå til finansiering af udgifter vedrørende udflytning af statslige arbejdspladser. På finansloven for 2017 blev der afsat yderligere knap 190 mio. kr., som blev indarbejdet direkte i institutionernes rammer for 2017 og frem. Puljen blev fordelt mellem de berørte ministerier af Finansministeriet på baggrund af en fordelingsnøgle, hvor 50 % blev fordelt på baggrund af det antal af årsværk, som ministeriet skulle udflytte, og 50 % blev fordelt ud fra ministeriernes skøn over engangsudgifter til udflytningerne i implementeringsplanerne. De resterende udgifter til udflytningen er afholdt inden for ministeriernes økonomiske ramme.

73. Der er imidlertid nogle institutioner, der også har fået en bevillingsforøgelse som følge af udflytningen som delvis kompensation for varige meromkostninger. Fx har Landbrugsstyrelsen fået en bevillingsforhøjelse på i alt 77,4 mio. kr. i perioden 2016-2020, mens Geodatastyrelsen i samme periode har fået en bevillingsforhøjelse på 10,2 mio. kr.

74. I boks 12 viser vi de norske og svenske erfaringer med finansieringen af udflytningen af statslige arbejdspladser.

BOKS 12

FINANSIERING AF UDFLYTNINGER I NORGE OG SVERIGE

Hverken i Norge eller Sverige er de seneste udflytninger af statslige arbejdspladser finansieret af en central pulje. Midler til udflytning findes i stedet inden for ministeriernes almindelige driftsbudgetter. Ministerierne kan dog forhandle om øgede bevillinger i de årlige økonomiforhandlinger.

Det fremgår af boks 12, at Norge og Sverige, i modsætning til Danmark, ikke afsætter midler til udflytning af statslige arbejdspladser i en central pulje.

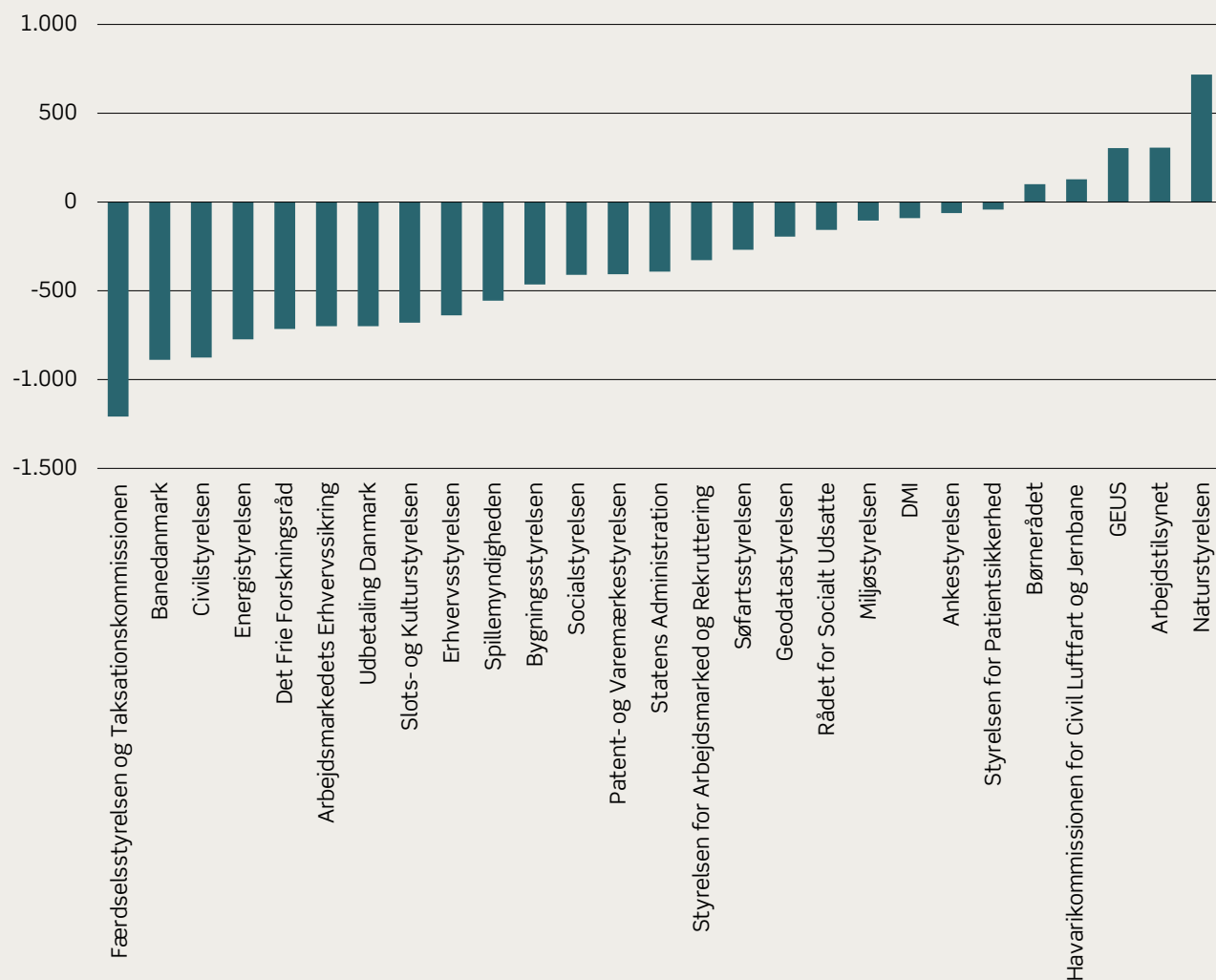
RESULTATER

Undersøgelsen viser, at de samlede forventede engangsudgifter til udflytningen er reduceret fra 910 mio. kr. i januar 2016 til 808 mio. kr. i april 2018. Opgørelsen er baseret på Finansministeriets oplysninger og er behæftet med en vis usikkerhed, hvilket bl.a. skyldes, at der ikke er fastlagt præcise retningslinjer for registrering af udgifter til udflytningen. Ud over de midler, institutionerne har fået til engangsudgifter fra den centrale pulje på Finansloven, har nogle institutioner fået forhøjet deres bevilling som delvis kompensation for højere løbende driftsudgifter som følge af udflytningen. For mange af institutionerne er sammensætningen af driftsudgifter ændret på grund af udflytningen, fx er udgifterne til rejser og befordring steget hos mange institutioner.

4.2. ÆNDRINGER I INSTITUTIONERNES HUSLEJE

75. Udgifter til lokaler udgør en væsentlig del af institutionernes løbende driftsudgifter. Figur 7 viser differencen i institutionernes udgifter pr. m² før og efter udflytningen. Det bemærkes, at det kun har været muligt at opgøre husleje før og efter udflytningen for 27 institutioner, da nogle institutioner endnu ikke kender deres fremtidige husleje, og institutioner, der har flyttet medarbejdere mellem eksisterende enheder, ikke kan opgøre huslejen for enkelte enheder i institutionen.

FIGUR 7

ÆNDRING I KVADRATMETERPRIS EFTER UDFLYTNING

Note: Kvadratmeterpriserne er opgivet pr. år. Oplysningerne om Banedanmark vedrører alene udflytningen til Fredericia og ikke til Ringsted.

Kilde: Rigsrevisionens på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet.

Figur 7 viser, at 22 af de udflyttede institutioner har fået lavere husleje pr. m² efter udflytningen, mens 5 institutioner har fået en højere kvadratmeterpris. Færdselsstyrelsen, Banedanmark (Fredericia) og Civilstyrelsen har opnået de største besparelser pr. m². Banedanmarks udflytning til Ringsted indgår ikke i figuren, men det fremgår af Banedanmarks opfølgningen til Finansministeriet, at huslejen i Ringsted vil blive større end i de ældre lokaler i Vasbygade. Naturstyrelsen, de udflyttede dele af Arbejdstilsynet og GEUS har efter udflytningen fået højere husleje pr. m², men både Arbejdstilsynet og GEUS har samtidig reduceret arealet i forhold til antallet af medarbejdere, så husleje pr. årsværk er lavere i de tilflyttede lokaler. Omvendt kan nogle institutioner have fået et større areal i forbindelse med udflytningen. Arbejdstilsynet er i gang med en plan for, hvordan udgifter til huslejen i hovedstadsområdet kan minimeres.

De 27 institutioner, der fremgår af figur 7, havde i gennemsnit en årlig husleje på 1.426 kr. pr. m² inden udflytningen og 1.089 kr. pr. m² efter udflytningen, svarende til en besparelse på 337 kr. pr. m². Opgjort i forhold til årsværk faldt disse institutionernes gennemsnitlige årlige husleje med 8.909 kr. fra 34.951 kr. pr. årsværk inden udflytningen til 26.042 kr. pr. årsværk efter udflytningen. Det svarer til, at de udflyttede institutioners husleje er faldet med 24 % pr. m² og med 25 % pr. årsværk.

76. I vores opgørelse indgår kun de udflyttede enheder, og vi har ikke opgjort, om staten samlet set har fået merudgifter til husleje, fx som følge af at nogle institutioner er blevet delt eller har bevaret deres hidtidige lokaler i hovedstadsområdet. Undersøgelsen viser, at nogle institutioner ikke har fraflyttet lokaler svarende til det antal årsværk, der er fraflyttet. Fx giver Landbrugsstyrelsens lejekontrakt ikke mulighed for at afhænde alle de lokaler i København, som de fraflyttede medarbejdere anvendte.

77. Vi har undersøgt, om staten som følge af udflytningen har haft midlertidige udgifter til tomme lokaler i hovedstadsområdet, som ikke betales af de enkelte udflyttede institutioner. Staten har udgifter til tomme lokaler i tilfælde, hvor staten ejer bygninger eller har lejet dem for en længere periode, og hvor lokalerne ikke er lejet ud til anden side, idet der afventes en samlet tilpasning af statens lokaleforbrug i hovedstadsområdet. Det er Bygningsstyrelsen, der afholder udgifterne til de tomme lokaler, da det er dem, der fungerer som udlejer på vegne af staten.

Oprindeligt var det planen, at Bygningsstyrelsen skulle udarbejde et beslutningsoplæg om optimering af lokaleanvendelsen i hovedstadsområdet i forlængelse af den første udflytningsrunde. Oplægget skulle efter planen behandles af regeringen i foråret 2016, men blev udskudt, da der opstod usikkerhed om tidsplanen for nogle af de planlagte udflytninger. Derefter blev det meldt ud, at regeringen ville beslutte yderligere udflytninger i slutningen af 2017. Det betød, at det ikke var optimalt at flytte institutioner rundt i hovedstadsområdet, som måske skulle flyttes ud af hovedstadsområdet umiddelbart efter. Der er endnu ingen afklaring af lokaleanvendelsen i hovedstadsområdet, men det fremgår af *Bedre balance II*, at regeringen medio 2018 vil tage initiativ til en større tilpasning af statens lokaleforbrug i København.

78. Tabel 7 viser de kontorlejemål i hovedstadsområdet, der står tomme som følge af *Bedre balance I*, og hvor Bygningsstyrelsen har overtaget udgifterne.

TABEL 7

TOMME KONTORLOKALER I HOVEDSTADSOMRÅDET SOM FØLGE AF *BEDRE BALANCE I*

	Start på tomgangsperiode	Areal	Tomgangsudgift i 2017
Moderniseringsstyrelsen, Sankt Annæ Palæ	1. januar 2017	4.374 m ²	5,2 mio. kr.
	1. april 2017	788 m ²	0,7 mio. kr.
	1. august 2017	237 m ²	0,4 mio. kr.
Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Æbeløgade 1	1. april 2017	1.458 m ²	1,0 mio. kr.
Patent- og Varemærkestyrelsen, Helges høj Alle 81	1. juni 2017	1.781 m ²	0,8 mio. kr.
I alt		8.638 m²	8,1 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 7, at staten har 8.638 ledige kvadratmeter i hovedstadsområdet som følge af udflytningen, og at staten i 2017 havde udgifter hertil for 8,1 mio. kr. Det fremgår videre, at tomgangsperioderne er startet på forskellige tidspunkter, og at kun Moderniseringsstyrelsens tidligere lokaler har stået tomme i hele 2017.

79. Da lejemålene endnu ikke er udlejet, har staten også udgifter til tomme lokaler i 2018. Udgifterne til tomme kontorlokaler i hovedstadsområdet reducerer de huslejebesparelser, som staten som helhed har opnået ved udflytningen af statslige arbejdspladser.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at hovedparten af de udflyttede institutioner har fået lavere husleje som følge af udflytningen. Der er imidlertid også institutioner, der har fået højere eller forventer at få højere husleje efter udflytningen. Institutionerne har i gennemsnit reduceret huslejen med ca. 337 kr. pr. m², svarende til 24 %, og med godt 8.909 kr. pr. årsværk, svarende til 25 %, efter udflytningen. I 2017 havde staten såkaldte tomgangsudgifter på 8,1 mio. kr. til 8.638 m² tomme lokaler i hovedstadsområdet. Lokalerne står stadig tomme, og udgifterne reducerer de huslejebesparelser, som staten som helhed har opnået ved udflytningen af statslige arbejdspladser. Der er endnu ikke en afklaring på den fremtidige anvendelse, men regeringen vil medio 2018 tage initiativ til en tilpasning af statens lokaler i hovedstadsområdet.

4.3. KONSEKVENSER FOR INSTITUTIONERNES BEMANDINGSSITUATION OG OPGADELØSNING

80. Vi har undersøgt de foreløbige konsekvenser af udflytningen for institutionernes bemandsingsituation. Vi har undersøgt, i hvor stort omfang medarbejderne er fulgt med deres arbejdsplads, og om institutionerne har haft flere vakante stillinger under udflytningen. Derudover har vi undersøgt, om de udflyttede institutioner er lykkedes med at fastholde personalet efter udflytningen, og hvordan sygefraværet har udviklet sig for medarbejderne i de udflyttede institutioner.

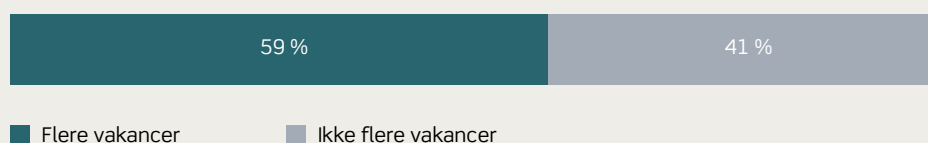
81. Ifølge Finansministeriet var der i april 2018 udflyttet 2.738 arbejdspladser, hvoraf 26 % var besat af medarbejdere, der var fulgt med fra institutionernes tidligere kontorer i hovedstadsområdet. De udflyttede arbejdspladser svarer til 2.649 årsværk. Antallet af medflyttede medarbejdere er behæftet med en vis usikkerhed, da der løbende sker en naturlig afgang af medarbejdere. I ministeriernes indmeldinger til Finansministeriet er det ikke præciseret, om antallet af medflyttede medarbejdere er opgjort på udflytningstidspunktet eller på et senere tidspunkt. Andelen af medflyttere kan aldrig blive 100 %, da opgørelsen også omfatter vakante årsværk og nyoprettede stillinger.

82. Vi har spurgt, om institutionerne, i perioden fra oktober 2015 til udflytningen var afsluttet, havde flere vakante stillinger end normalt, dvs. før oktober 2015. Flere vakante stillinger end normalt i denne periode medfører, at institutionerne bliver udfordret på produktionen, allerede inden udflytningen gennemføres. Figur 8 viser fordelingen af institutioner i forhold til, om de har flere vakante stillinger end normalt.

Medarbejdere, der er fulgt med institutionen, kan både være medarbejdere, der pendler, og medarbejdere, der fysisk er flyttet med arbejdspladsen.

FIGUR 8

VAKANTE STILLINGER UNDER UDFLYTNINGEN

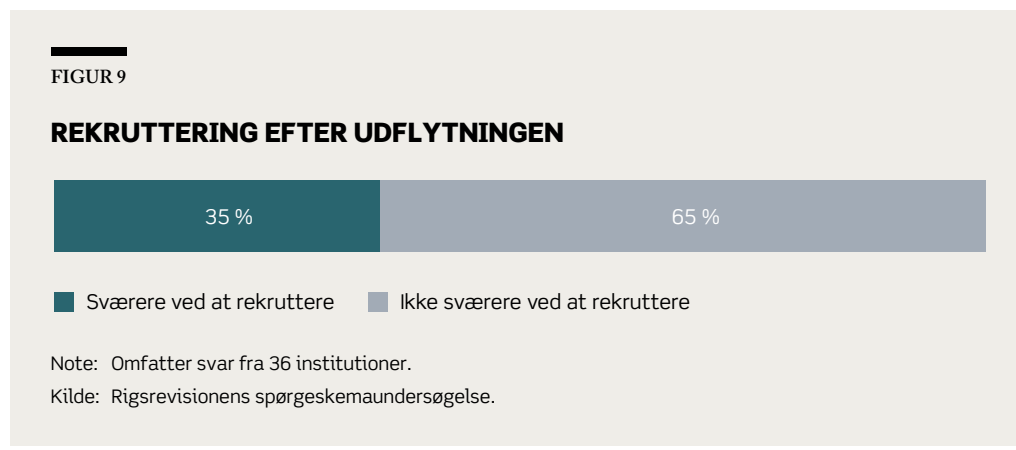


Note: Omfatter svar fra 41 institutioner.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

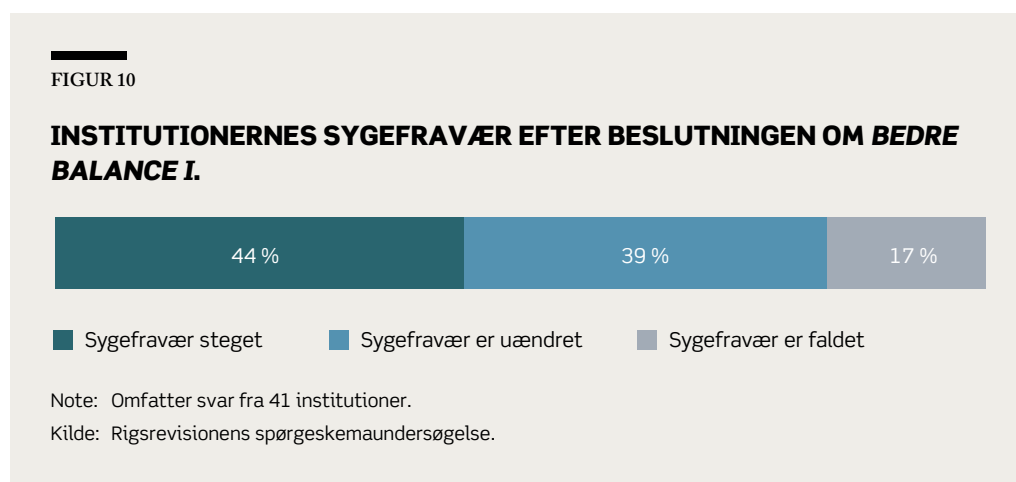
Det fremgår af figur 8, at ca. 59 % af institutionerne oplevede at have flere vakante stillinger end normalt i perioden fra oktober 2015 til udflytningen var afsluttet. Fx oplevede Ankestyrelsen en stigning i personaleomsætningen fra udmeldingen om udflytning og frem til gennemførelsen medio 2016, og medarbejdere placeret i København havde en overhyppighed i opsigelser i forhold til andre medarbejdere i styrelsen. Slots- og Kulturstyrelsen havde mange opsigelser i perioden frem til udflytningen medio 2017, særligt blandt chefer og akademikere. Det skal understreges, at det øgede antal vakancer også kan være påvirket af andre forhold end udflytningen, fx en højkonjunktur på arbejdsmarkedet.

83. Figur 9 viser fordelingen af institutionerne ud fra, om de efter udflytningen har haft vanskeligere ved at rekruttere medarbejdere med de rette kvalifikationer sammenlignet med før udflytningen.



Det fremgår af figur 9, at ca. 35 % af de udflyttede institutioner har oplyst, at de har haft vanskeligere ved at rekruttere medarbejdere med relevante kvalifikationer efter udflytningen. Det er typisk sværest for institutionerne at rekruttere ledere, specialister, akademikere og medarbejdere med erfaring. Fx har Energistyrelsen haft vanskeligt ved at rekruttere akademikere, herunder jurister, med erfaring, på trods af at de har anvendt ekspertbistand til rekruttering og omfangsrig annoncering. Miljøstyrelsens kontor i Slagelse har kun rekrutteret få medarbejdere fra lokalområdet, men har i stedet rekrutteret bredt fra Midsjælland, Fyn og Københavnsområdet. Styrelsen bærer derfor præg af at være en pendlerarbejdsplads. Det har ikke været vanskeligt for institutionerne at rekruttere nyuddannede og HK'ere.

84. Ved udflytning af statslige arbejdspladser kan medarbejderne blive påvirket af de forandringer, der sker på deres arbejdsplads. Vi vurderer derfor, at der er risiko for, at udflytning af arbejdspladser medfører højere sygefravær. Vi har undersøgt, om sygefraværet i institutionerne har ændret sig efter præsentationen af *Bedre balance I*, jf. figur 10. Det skal dog bemærkes, at vi ikke har undersøgt, om stigningen i sygefraværet entydigt kan relateres til udflytningen.



Det fremgår af figur 10, at der er stor forskel på, hvordan udflytningen har påvirket institutionernes sygefravær. 44 % af institutionerne har oplyst, at sygefraværet er steget, 39 % har haft uændret sygefravær, og 17 % har oplyst, at der er sket et fald i sygefraværet.

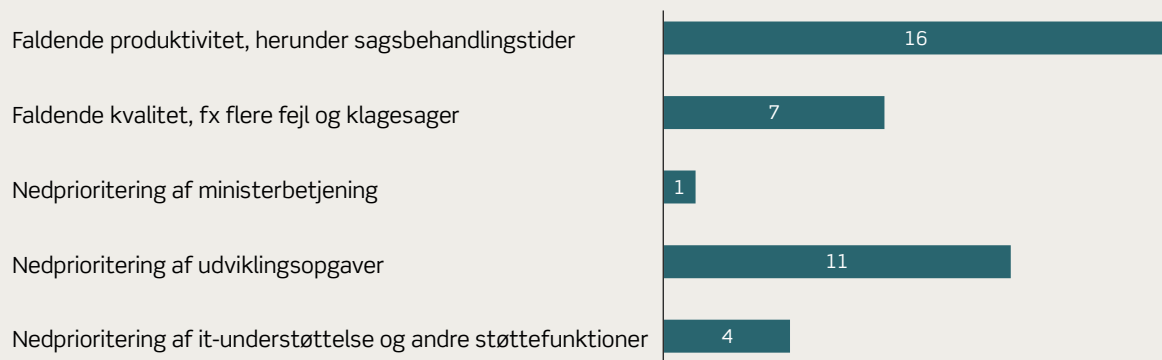
85. Det fremgår af ministeriernes bemærkninger, at der for nogle institutioner er tale om en meget lille stigning, mens sygefraværet i fx nogle dele af Statens Administration er steget meget i en periode blandt de medarbejdere, der ikke ville følge med arbejdspladsen til Hjørring. Flere institutioner, fx Naturstyrelsen, har oplyst om en stigning i langtidssygemeldinger, og nogle institutioner, fx Danida Fellowship Centre, som endnu ikke er udflyttet, har oplyst, at sygefraværet steg lige efter offentliggørelsen af *Bedre balance I*, men efterfølgende faldt til 2014-niveau. Færdselsstyrelsen oplevede en stigning i sygefravær i perioden, hvor medarbejderne blev varslet om, at deres arbejdsplads flyttede. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at der var flere stressrelaterede sygemeldinger som følge af udflytningen. Styrelsen vurderer, at det dels er på grund af den usikkerhed, udflytningen har skabt blandt medarbejderne, dels er fordi flere medarbejdere pendler til arbejdspladsen og har svært ved at få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen. Det skal understreges, at ændringer i sygefravær også kan skyldes andre forhold end udflytningen.

86. Vi har bedt institutionerne om at oplyse, om udflytningen har haft konsekvenser for deres opgaveløsning. Undersøgelsen viser, at for ca. 42 % af institutionerne har udflytningen haft negative konsekvenser for opgaveløsningen. De øvrige institutioner har oplyst, at udflytningen ikke har haft negative konsekvenser for opgaveløsningen, eller at spørgsmålet ikke er relevant.

87. Figur 11 viser fordelt på 5 kategorier, hvor mange institutioner der har oplevet konsekvenser for opgaveløsningen.

FIGUR 11

UDFLYTNINGENS KONSEKVENSER FOR INSTITUTIONERNES OPGADELØSNING



Note: Figuren angiver det antal institutioner, som har oplyst, at udflytningen har haft negative konsekvenser for opgaveløsningen i den givne kategori. Omfatter svar fra 38 institutioner.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 11, at 16 institutioner har oplyst, at udflytningen har påvirket produktiviteten negativt, og at 7 institutioner har oplyst, at udflytningen har medført et fald i kvaliteten. I forhold til institutionernes interne opgaver har udflytningen særligt påvirket udviklingsopgaverne og i mindre omfang it- og støttefunktioner. Kun 1 institution har oplyst, at udflytningen har påvirket ministerbetjeningen negativt. Generelt har de berørte institutioner peget på, at udflytningens negative konsekvenser er midlertidige, og at de negative konsekvenser for opgaveløsningen typisk er et resultat af, at erfarne medarbejdere siger op og erstattes af nye, uerfarne medarbejdere.

88. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at der har været videnstab på grund af stor udskiftning i medarbejdergruppen. Sagsbehandlingstiden på alle de udflyttede opgaver er forøget på grund af udskiftning af medarbejdere og resurser brugt på selve flytningen. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har for de udflyttede opgaver oplyst, at halvdelen af sagsområderne er på samme niveau som før udflytningen, mens halvdelen fortsat er præget af, at nye medarbejdere skal ansættes og oplæres. Styrelsen bemærker dog også, at der i 2017 er afsluttet flere sager, end der kom ind, og hvis denne produktion fastholdes, vil sagsbehandlingen på sigt nå samme niveau som før udflytningen.

89. Flere institutioner har oplyst, at der har været fokus på at opretholde produktionen gennem omprioriteringer i opgavevaretagelsen og tilførsel af ekstra resurser til de enheder, der særligt har været påvirket af udflytningen. Spillemyndigheden har oplyst, at produktionen har været fastholdt, men at der har været dobbeltbemanning i kortere perioder. Styrelsen for Forskning og Uddannelse har oplyst, at sekretariatet for Danmarks Frie Forskningsfond i perioden før, under og i det første år efter udflytningen har haft fokus på at opretholde og konsolidere drifts- og kernefunktioner. Det har bl.a. betydet, at sekretariatet i en periode har nedskaleret sine internationale opgaver, ligesom igangsættelsen af visse nye og større udviklingsopgaver er nedprioriteret. Styrelsen for Patientsikkerhed har oplyst, at der er brugt betydelige resurser på kvalitetssikring gennem erfarne medarbejdere i København.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at over halvdelen af institutionerne tilkendegiver, at de har eller havde flere vakante stillinger i perioden fra 1. oktober 2015 til det tidspunkt, udflytningen blev afsluttet. Ca. 1/3 af institutionerne tilkendegiver, at de har haft sværere ved at rekruttere medarbejdere med de rette kvalifikationer efter udflytningen. Næsten halvdelen af institutionerne tilkendegiver, at de har oplevet en stigning i sygefraværet i forbindelse med udmeldingen og gennemførelsen af udflytningen. Det skal dog bemærkes, at sygefravær og rekruttering kan være påvirket af andre forhold end udflytningen. Udflytningen har påvirket produktiviteten i godt 1/3 af institutionerne, men har i nogle institutioner også påvirket it- og støttefunktioner, udviklingsopgaver og kvaliteten i opgaveløsningen. Kun 1 institution oplyser, at ministerbetjening er blevet påvirket negativt af udflytningen.

4.4. FINANSMINISTERIETS OPFØLGNING PÅ UDFLYTNINGEN

90. Vi har undersøgt, om Finansministeriet har fulgt op på udflytningen. *Bedre balance I* omfattede mange institutioner på tværs af stort set alle ministerområder. Det er derfor vigtigt, at der foretages en central opfølgning på udflytningens fremdrift og konsekvenser for institutionernes økonomi, produktion og personale.

91. Efter præsentationen af *Bedre balance I* i oktober 2015 bad Finansministeriet alle de berørte ministerier om at udarbejde en implementeringsplan og et økonomibilag for hver af de institutioner, der var berørt af udflytningen. Til dette formål udarbejdede Finansministeriet skabeloner, som ministerierne skulle anvende. Implementeringsplanen og økonomibilaget skulle bl.a. indeholde oplysninger om antal arbejdspladser, der skulle flyttes, overordnet tidsplan, forventede implementeringsudgifter og nøgletal for produktionen, herunder nulpunktsmålinger for produktivitet/kvalitet før udflytningen. Formålet med nulpunktsmålingerne var at muliggøre, at udviklingen i fx sagsbehandlingstid, sagsmængde eller brugertilfredshed kunne følges over tid.

92. Finansministeriet har én gang i 2016, 3 gange i 2017 og én gang i 2018 fulgt op på implementeringen af *Bedre balance I*. Det er sket ved, at de berørte institutioner er blevet bedt om at give en status på de enkelte punkter i implementeringsplanen, herunder om tidsplanen er fulgt, og om produktionen har ændret sig i forhold til nulpunktsmålingerne. På den baggrund har Finansministeriet udarbejdet et statusnotat med en oversigt over alle udflytningerne og et notat om forsinkelser i forbindelse med at finde og klargøre lokaler. Dokumenterne er blevet behandlet på regeringsmøder, hvorefter faktaarkene er blevet offentliggjort. Den seneste opfølgning er fra april 2018.

Derudover har Finansministeriet foretaget en erfaringsopsamling i efteråret 2017. Erfaringsopsamlingen blev offentliggjort i januar 2018 samtidig med regeringens præsentation af *Bedre balance II*. Finansministeriets erfaringsopsamling viste, at institutioner, der har afsluttet udflytningen, klarer sig bedre end institutioner, som har påbegyndt udflytningen, men ikke afsluttet den. Regeringen har derfor ønsket, at udflytningerne i den nye udflytningsrunde skal gennemføres så hurtigt, som det er praktisk muligt under skyldige økonomiske hensyn.

93. Målsætningen for *Bedre balance I* var at opnå en bedre balance og udvikling i hele landet og sikre, at statslige institutioner er tættere på borgere og virksomheder. Finansministeriet har ikke på nuværende tidspunkt planlagt at evaluere de mere langsigtede effekter af udflytningen. Finansministeriet har oplyst, at det fortsat vil gennemføre løbende opfølgninger på udflytningen, og at mere langsigtede evalueringer vil blive gennemført, hvis ministeriet på et senere tidspunkt vurderer, at det er nødvendigt.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet med udgangspunkt i nulpunktsmålinger har etableret og fulgt en procedure for løbende opfølgning på udflytningens fremdrift og konsekvenser på kort sigt for institutionernes økonomi, produktion og personale. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriets opfølgning også omfatter institutioner, der er omfattet af den kommende udflytningsrunde i *Bedre balance II*.

Finansministeriet har herudover gennemført en erfaringsopsamling, der beskriver de erfaringer, som de berørte institutioner har gjort sig frem til efteråret 2017. Regeringen ønsker, at udflytningerne i den nye udflytningsrunde gennemføres hurtigere under skyldige økonomiske hensyn, fordi erfaringsopsamlingen samlet set viste, at det var fordelagtigt at igangsætte og gennemføre flytningerne hurtigt.

Rigsrevisionen, den 13. juni 2018

Lone Strøm

/Inge Laustsen

BILAG 1. STATSREVISORERNES ANMODNING

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at	Her besvares spørgsmålet
Vurdere de forarbejder og analyser, der lå til grund for beslutningen om at udflytte statslige arbejdspladser, samt myndighedernes implementering af beslutningen, herunder planlægning og gennemførelse af de konkrete udflytninger.	Kapitel 2 og 3.
Undersøge institutionernes arbejde med at genetablere driften efter udflytning, herunder tilvejebringelse af relevante kompetencer og egnede lokaler.	Kapitel 3.
Vurdere de budgetterede i forhold til de faktiske transaktionsomkostninger, dvs. de umiddelbare engangsomkostninger forbundet med udflytningerne.	Kapitel 4.
Undersøge, hvilke overvejelser der er gjort i forhold til, hvordan man på længere sigt vil måle effekterne af udflytningen, fx i form af nulpunktsmålinger eller valg af målepunkter.	Kapitel 4.
Belyse nogle af udflytningernes økonomiske konsekvenser, fx de gennemsnitlige udgifter pr. arbejdsplads, der er udflyttet, udgifter til erhvervelse af nye lokaler og udgifter til afhændelse af fraflyttede lokaler.	Kapitel 4.

BILAG 2. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministeriernes arbejde med at udflytte statslige arbejdspladser har været varetaget hensigtsmæssigt. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har beslutningsgrundlaget for at udflytte statslige arbejdspladser indeholdt vurderinger af udflytningens økonomiske og driftsmæssige konsekvenser?
- Har ministerierne i deres arbejde med udflytningen haft fokus på at opretholde en forsvarelig produktion?
- Hvad er den foreløbige status for udflytningen af statslige arbejdspladser i forhold til økonomi, lokaler og personale?

I undersøgelsen indgår Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet samt Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Herudover har alle de institutioner, som var berørt af den første udflytningsrunde, deltaget i en spørgeskemaundersøgelse.

Undersøgelsen er afgrænset til perioden juni 2015 - ultimo 2017. Vi inddrager oplysninger fra april 2018 i vores statusopgørelse for udflytningen i kapitel 4.

Undersøgelsen bygger på dokumentgennemgang og en spørgeskemaundersøgelse blandt alle udflyttede institutioner. Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- regeringsgrundlaget *Sammen for fremtiden* fra juni 2015
- regeringens pjecer *Bedre balance* fra oktober 2015 og *Bedre balance II* fra januar 2018
- institutionernes implementeringsplaner og Finansministeriets opfølgninger herpå, inkl. Finansministeriets statusnotater
- Finansministeriets erfaringsopsamling fra januar 2018 og institutionernes indmeldinger til erfaringsopsamlingen
- finansloven for 2016, 2017 og 2018
- korrespondance mellem Finansministeriet, Bygningsstyrelsen og de relevante ministerier samt mellem de udvalgte institutioner og deres departementer
- dokumenter, notater og mødereferater om de 4 institutionernes implementering af beslutningen om udflytning
- huslejekontrakter for lejemål indgået i forbindelse med udflytningen
- mål- og resultatplaner, kvartalsrapporter og årsrapporter for de 4 institutioner
- *Erfaringsopsamling af flytning af statslige arbejdspladser*, rapport fra november 2017 udarbejdet af Rambøll for Djøf, Dansk Magisterforening og IDA.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indsigt i de forberedelser, der lå til grund for beslutningen om udflytning, ministeriernes implementering af beslutningen om udflytning og status på udflytningen primo 2018.

Besøg

Vi har holdt møder med følgende:

- Finansministeriet, herunder Moderniseringsstyrelsen og Statens Administration
- Erhvervsministeriet, herunder Nævnenes Hus
- Miljø- og Fødevarerministeriet, herunder Landbrugsstyrelsen i København og i Augustenborg
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, herunder Geodatastyrelsen
- Bygningsstyrelsen.

Formålet med møderne har været at opnå en baggrundsviden om udflytningen af statslige arbejdspladser.

I forundersøgelsen har vi holdt møder i Sverige med den svenske rigsrevision, Finansdepartementet og Statskontoret. Derudover har vi holdt møder i Norge med Kommunal- og Moderniseringsdepartementet og Fredskorpset. Formålet med disse møder var at undersøge, hvordan Norge og Sverige arbejder med udflytning af statslige arbejdspladser, med henblik på at kunne sammenligne beslutningsprocessen forud for den danske udflytning med beslutningsprocessen forud for udflytninger i Norge og Sverige. Herudover har vi i forundersøgelsen holdt møder med HK Stat og Djøf.

Undersøgelse af 4 udvalgte institutioner

En del af undersøgelsen er baseret på en mere dybdegående analyse af 4 institutioner: Nævnenes Hus (150,8 årsværk), Statens Administration (228,5 årsværk), Landbrugsstyrelsen (374 årsværk) og Geodatastyrelsen (94 årsværk). Tallene i parentes angiver det antal årsværk, der oprindeligt indgik i udflytningsplanerne. Der er efterfølgende foretaget mindre justeringer i institutionernes udflyttede årsværk som følge af bl.a. organisatoriske ændringer og ændringer af opgaveportefølje. De 4 institutioner udgør samlet set 847 årsværk, svarende til ca. 22 % af de 3.899 årsværk, som regeringen besluttede at udflytte i oktober 2015. Valget af de 4 institutioner er baseret på en række udvælgelseskriterier, som bl.a. omfattede typen af udflytning, antal årsværk og personalesammensætning. Konklusionerne fra undersøgelsen af de 4 institutioner kan ikke generaliseres til de øvrige udflytninger, men kan medvirke til at give forskellige perspektiver på de konsekvenser, som forskellige typer udflytninger kan have.

I forbindelse med udflytningen er de 4 institutioner blevet delt op og/eller samlokaliseret. Derfor har vi nedenfor specificeret, hvilke dele af de 4 institutioner vi har undersøgt.

- Statens Administration
Økonomiservicecentret (ØSC), som er flyttet til Hjørring.
- Landbrugsstyrelsen
De dele af den tidligere NaturErhvervstyrelse, som er flyttet til Augustenborg. Dvs. at undersøgelsen ikke omfatter de dele af den tidligere NaturErhvervstyrelse, som er flyttet til Tønder, eller de dele af den tidligere Styrelse for Vand- og Naturforvaltning (i dag Miljøstyrelsen), som er flyttet til Augustenborg. Undersøgelsen omfatter dog de flyttede medarbejdere, der pr. august 2017 er ressortoverført til Fiskeristyrelsen under Udenrigsministeriet.

- Geodatastyrelsen

Den nye Geodatastyrelse, som er flyttet til Aalborg. Dvs. at undersøgelsen ikke omfatter Forsvarets Søopmålere, som med udflytningen blev samlokalisert med Geodatastyrelsen i Aalborg, og som bistår styrelsen med søopmåling.

- Nævnenes Hus

Styrelsen blev etableret den 1. januar 2017 ved en sammenlægning af 14 nævn fra 4 ministerområder. I undersøgelsen af nævnene i 2016 har vi fokuseret på de nævn, som er afgivet fra Erhvervsministeriet (8 nævn) og Miljø- og Fødevarerministeriet (3 nævn).

Denne afgrænsning gælder ikke kapitel 4, som giver en status på alle udflytninger omfattet af *Bedre balance I*.

Opgørelse af udgifter forbundet med udflytningen

I beretningen bringer vi en opgørelse over de samlede afholdte og forventede engangsudgifter til bl.a. fastholdelsestiltag, dobbelt husleje og flytning i forbindelse med udflytningen. Denne opgørelse er baseret på Finansministeriets periodevise opfølgninger på *Bedre balance I*. Den seneste opgørelse er foretaget i april 2018 og offentliggjort i maj 2018. Vi estimerer ikke de samlede udgifter forbundet med udflytningen, da udflytningen af nogle institutioner endnu ikke er afsluttet og i enkelte tilfælde end ikke påbegyndt. Hertil kommer, at det for mange af institutionerne ikke er muligt at opgøre de eksakte omkostninger forbundet med udflytningen. Det skal endvidere bemærkes, at denne opgørelse alene omfatter de direkte udgifter relateret til flytningen. Opgørelsen omfatter ikke omkostninger i relation til udflytningens eventuelle konsekvenser for institutionernes produktion, fx lavere produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider. Vi undersøger heller ikke udflytningens langsigtede effekter for driften i de berørte institutioner, da det endnu er for tidligt at vurdere.

Spørgeskemaundersøgelsen

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at give en foreløbig status på udflytningen. Undersøgelsen var udarbejdet som et elektronisk spørgeskema, der blev sendt til én kontaktperson i alle de institutioner, som var udflyttet eller skulle udflyttes. Spørgeskemaerne blev sendt ud medio februar 2018 med en svarfrist på 2 uger. Skemaerne bestod af en række lukkede spørgsmål, da det havde til formål at indsamle en række faktuelle oplysninger om de berørte institutioners økonomi, opgavevaretagelse og personalemæssige forhold. Skemaet blev pilottestet af 2 af institutionerne, hvorefter mindre rettelser blev indarbejdet. Spørgeskemaet er sendt til 42 institutioner, og svarprocenten er 100. Kystdirektoratet, som er en del af Naturstyrelsen, er ved en fejl ikke med i spørgeskemaundersøgelsen. Kystdirektoratets udflytning omfatter 15 årsværk.

Institutioner, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen

* = Udflytning af dele af institutionen.

- Ankestyrelsen*
- Arbejdstilsynet*
- ATP – Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (tidligere Arbejdsskadestyrelsen)
- ATP/UDK – Statens Administrations Finansservicecenter*
- ATP/UDK-funktioner for BM
- Banedanmark*

- Bygningsstyrelsen*
- Børnerådet
- Civilstyrelsen
- Danida Fellowship Centre
- Danmarks Akkrediteringsinstitution
- Danmarks Evalueringsinstitut
- Danmarks Meteorologiske Institut*
- De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland*
- Det Grønne Museum
- Energinet.dk*
- Energistyrelsen*
- Erhvervsstyrelsen*
- Forsvarets Søopmålere
- Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse*
- Færdselsstyrelsen
- Geodatastyrelsen
- Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane
- Landbrugsstyrelsen* (herunder de flyttede medarbejdere, der pr. august 2017 er ressortoverført til Fiskeristyrelsen under Udenrigsministeriet)
- Miljøstyrelsen*
- Nationalt Center for Undervisning i Natur, Teknik og Sundhed
- Naturstyrelsen
- Nævnenes Hus
- Patent- og Varemærkestyrelsen*
- Rådet for Socialt Udsatte
- SKAT*
- Skatteankestyrelsen*
- Slots- og Kulturstyrelsen*
- Socialstyrelsen
- Spillemyndigheden
- Statens Administration
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR)*
- Styrelsen for Forskning og Innovation (Det Fri Forskningsråd)*
- Styrelsen for Patientsikkerhed*
- Søfartsstyrelsen
- Taksationssekretariatet
- Udlændingestyrelsen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i regnsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 3. ORDLISTE

Engangsudgift	Finansministeriet bad institutionerne angive et skøn over de samlede engangsudgifter til udflytningen i et økonomibilag til implementeringsplanen. I bilaget havde Finansministeriet angivet 3 kategorier for udgifter og defineret, hvad de hver især omfattede. • personalerelaterede udgifter (bl.a. rekruttering, fratrædelsesgodtgørelse og rejseudgifter til pendlere) • flytte- og etableringsudgifter (bl.a. istandsættelse og indretning, opsætning af it og eventuel dobbelt husleje) • andre personalepolitiske tiltag (dobbeltbemanning og fastholdelsestiltag). Institutionerne har efterfølgende 5 gange opdateret deres skøn for engangsudgifter i forbindelse med Finansministeriets opfølgninger på udflytningen.
Fastholdelsestiltag	Institutionerne iværksatte forskellige tiltag for at fastholde medarbejdere i forbindelse med udflytningen. Fx fastholdelsesbonus, løntillæg, forfremmelse, pendlerordninger, hjemmearbejdsdage og fleksible arbejdstider.
Finansministeriets erfaringsopsamling	Finansministeriet offentliggjorde i januar 2018 rapporten <i>Erfaringsopsamling – Bedre balance</i> med erfaringer fra 1. udflytningsrunde. Erfaringsopsamlingen gav et overblik over institutionernes gode og dårlige erfaringer med planlægning og gennemførelse af udflytningen samt udflytningens kortsigtede konsekvenser for bl.a. sygefravær, produktion og husleje. Erfaringsopsamlingen var baseret på institutionernes egne oplysninger.
Finansministeriets opfølgning	Finansministeriet har fulgt op på udflytningen én gang i 2016, 3 gange i 2017 og én gang i 2018. Hver institution har indrapporteret en status på udflytningen, herunder bl.a. hvor mange medarbejdere der er flyttet, om tidsplanen er fulgt, og om produktionen har ændret sig i forhold til nulpunktsmålingerne. Resultatet af opfølgningerne forelægges i statusnotater til regeringen og offentliggøres lejlighedsvist.
Fællesudgift	Statens udgifter til udflytningen, som ikke er fordelt på de enkelte ministerier. Dækker bl.a. ekstraordinære omkostninger til Bygningsstyrelsens arbejde med lokalisering, Jagt- og Skovbrugsmuseets bygningstilpasninger samt medfinansiering til visse institutioner.
Implementeringsplan	Alle ministerier skulle i januar 2016 aflevere en implementeringsplan for hver af de institutioner, som var omfattet af <i>Bedre balance I</i>. Implementeringsplanerne indeholdt et overblik over den planlagte udflytning, bl.a. med antal årsværk, medarbejdertyper, overordnet tidsplan og nøgletal for institutionernes produktion med tilhørende nulpunktsmålinger.
Ledelsesinformations-system	Giver ledelsen overblik over institutionens drift, herunder udviklingen i nøgletal for produktionen, fx sagsbehandlingstider.
Løbende driftsudgift	Udgifter, som institutionerne vurderer, vil indgå varigt i den løbende drift efter udflytningen. Omfatter bl.a. højere udgifter til personale, herunder løn, husleje, rejser og befordring samt køb af varer og tjenesteydelser.
Nulpunktsmåling	Finansministeriet bad institutionerne om at foretage nulpunktsmålinger for hvert af de nøgletal for produktionen, som institutionerne havde valgt til implementeringsplanen. Nulpunktsmålingerne skulle vise produktionens niveau før udflytningen, dvs. ultimo 2015, med henblik på at kunne følge udviklingen efterfølgende.
OPP-byggeri	OPP står for Offentligt-Privat Partnerskab. I OPP-byggerier står den private part både for byggeriet og for den efterfølgende drift og vedligeholdelse af bygningen.

Pendlerordning	For at fastholde medarbejdere har nogle institutioner tilbudt pendlerordninger, som fx kan omfatte godtgørelse af pendlerrejser, mulighed for hjemmearbejdsdage, og at transporttid medregnes som arbejdstid.
Projektstøtte/-tilskud	Landbrugsstyrelsen forvalter en række tilskud til projekter i bl.a. landbruget, som er helt eller delvist finansieret af EU-midler.
Screening	I juli-august 2015 gennemførte alle ministerier en screening af enheder på deres ministerområde og indsendte på denne baggrund et forslag til udflytninger til Finansministeriet.
Underkendelse af EU-støtte	EU-Kommissionen reviderer medlemslandenes administration og kontrol af landbrugsstøtteordninger. Hvis der bliver konstateret fejl eller mangler i kontrollen, kan EU-Kommissionen beslutte, at medlemslandet skal betale EU-støtte tilbage. Dette kaldes en underkendelse. Selv få fejl kan dermed få store økonomiske konsekvenser.
Økonomibilag	Som bilag til implementeringsplanen skulle hver institution udarbejde et skøn over de samlede engangsudgifter til udflytningen, se <i>engangsudgifter</i> .