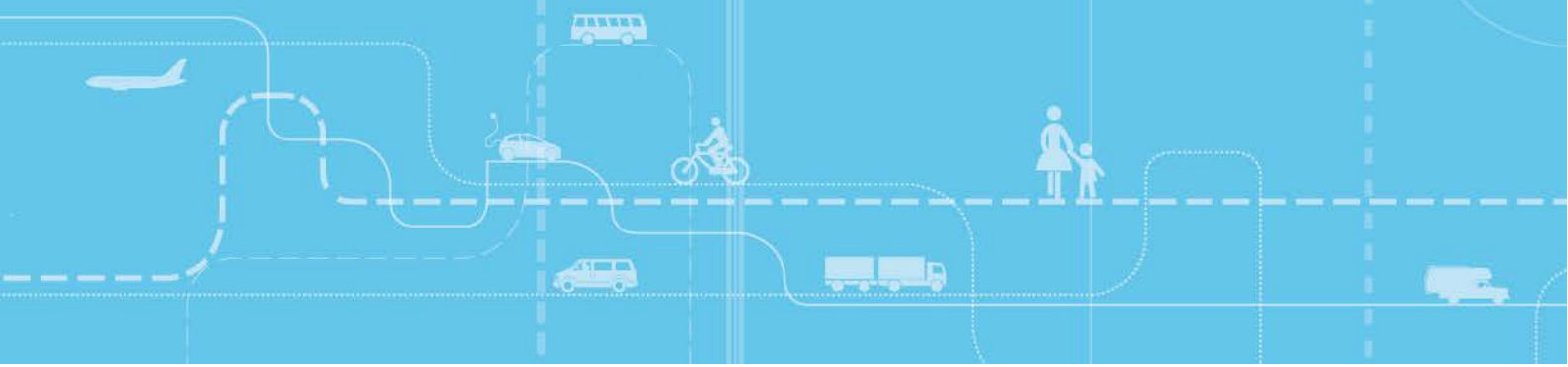
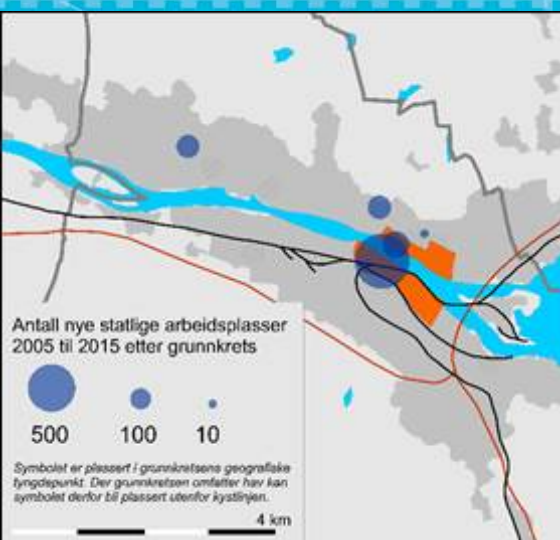


Aud Tennøy
Marianne Knapskog
Frants Gundersen
Oddrun Helen Hagen
Eva-Gurine Skartland
Kjersti Visnes Øksenholt

Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?



Statlig lokalisering - hvor og hvorfor?

Aud Tennøy
Marianne Knapskog
Frants Gundersen
Oddrun Helen Hagen
Eva-Gurine Skartland
Kjersti Visnes Øksenholt

Forsidebilde: Lokalisering av statlige virksomheter i Drammen siste 10 år.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?

Title: Localisation of national public sector enterprises – where and why?

Forfattere: Aud Tennøy
Marianne Knapskog
Frants Gundersen
Oddrun Helen Hagen
Eva-Gurine Skartland
Kjersti Visnes Øksenholt

Authors: Aud Tennøy
Marianne Knapskog
Frants Gundersen
Oddrun Helen Hagen
Eva-Gurine Skartland
Kjersti Visnes Øksenholt

Dato: 08.2017

Date: 08.2017

TØI-rapport: 1576/2017

TØI Report: 1576/2017

Sider: 120

Pages: 120

ISBN elektronisk: 978-82-480-2065-3

ISBN Electronic: 978-82-480-2065-3

ISSN: 0808-1190

ISSN: 0808-1190

Finansieringskilde: Statsbygg

Financed by: Statsbygg

Prosjekt: 4438 – Statlig lokalisering

Project: 4438 – Statlig lokalisering

Prosjektleder: Aud Tennøy

Project Manager: Aud Tennøy

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Quality Manager: Frode Longva

Fagfelt: Byutvikling og bytransport

Research Area: Sustainable Urban Development and Mobility

Emneord: Statlige virksomheter
Lokalisering
Statlige planretningslinjer

Keywords: National public sector enterprises
Localisation
National planning guidelines

Sammendrag:

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

Summary:

This is a study of where national public sector enterprises that were either moved or established in the period 2005-2016 were located, and whether these locations are in line with national guidelines for coordinated land use and transport planning. We found that 63 percent of businesses and 59 percent of employees were located in accordance with the guidelines. There is no systematic variation between localisation and city size, but there is great variation between different sectors. In 2011-2016, national public sector enterprises and employees were to a lesser extent located in accordance with the planning guidelines compared to 2005 - 2010. We also found that it is mostly the enterprises themselves that make the decision of where to locate. Localisation is often not an important criterion, and other criteria are considered more important. The Norwegian Public Roads Administration stands out by placing strong emphasis on localisation that reduces car dependence.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Dette oppdraget er gitt av Statsbygg i brev av 4. november 2016. De ansvarlige forskerne ved Transportøkonomisk institutt takker for et interessant prosjekt og for godt samarbeid.

Statlig virksomhet representerer ca. 10 prosent av den norske arbeidsstyrken, og inkluderer mange publikumsrettede funksjoner. Hvor staten lokaliserer sine virksomheter har stor samfunnsmessig betydning, av flere grunner. Lokaliseringen påvirker reiseatferd på arbeids- og besøksreiser til og fra de statlige virksomhetene, og dermed trafikkmengder og klimagassutslipp. Dette har betydning for om bykommunene kan oppnå de statlige målsettingene om nullvekst i biltrafikken. Lokaliseringen påvirker også hvor tilgjengelige de statlige virksomhetene er for ulike brukergrupper. Videre kan lokalisering av statlige virksomheter bidra til å styrke sentrum og fortetningsstrategier i byene, eller de kan bidra til fortsatt byspredning. Til sist er statlige virksomheter viktige forbilder. Om de ikke følger statlige føringer i sine lokaliseringer, blir det vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å styre private utbyggere i retninger som er i tråd med statlige føringer.

Av slike grunner er det utarbeidet statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Her heter det blant annet at: *«Utbyggingsmonster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer».*

I dette prosjektet har vi undersøkt hvor statlig sivil sektor har blitt lokalisert de siste ti år. Vi har analysert om og i hvilken grad lokaliseringene er i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. Videre har vi studert plan- og beslutningsprosesser knyttet til lokalisering av statlige virksomheter. Vi har søkt å svare på hvorfor de har blitt lokalisert som de er, og om lokalisering i tråd med statlige planretningslinjer er en viktig faktor i slike beslutningsprosesser.

Arbeidet er gjennomført av forskere ved Transportøkonomisk institutt (TØI) i tett samarbeid. Aud Tennøy har ledet prosjektet, og gjennomført de overordnede analysene. Oddrun Helen Hagen og Eva-Gurine Skartland har hatt ansvar for arbeidet med brukerintensitet. Frants Gundersen har analysert data om hvor statlig virksomhet har blitt lokalisert. Kjersti Visnes Øksenholt har gjennomført beregningene av klimaeffekter. Marianne Knapskog, Eva-Gurine Skartland og Kjersti Visnes Øksenholt har gjennomført undersøkelsene om hvorfor statlige virksomheter har blitt lokalisert der de er. Kartene er laget av Eva-Gurine Skartland og Frants Gundersen. Frode Longva har kvalitetssikret arbeidet.

Oslo, august 2017

Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
Direktør

Frode Longva
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

Forord.....	i
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.2 Forskningsspørsmål	2
1.3 Kunnskapsgrunnlag.....	2
1.4 Forskningsdesign og metoder.....	10
2 Brukerintensitet.....	19
2.1 Våre funn.....	19
2.2 Funksjoner med høy brukerintensitet	27
2.3 Behov for bedre data	28
3 Hvor statlige virksomheter har blitt lokalisert de siste 10 år	30
3.1 Lokalisering av statlige virksomheter i 20 kommuner	30
3.2 Gjennomgang av de enkelte kommunene	32
3.3 Ikke systematisk samvariasjon med bystørrelse	64
3.4 Variasjon mellom sektorer	65
3.5 Utvikling over tid.....	68
3.6 Gapanalyse – oppsummerende diskusjon.....	69
4 Klimakonsekvenser	71
4.1 Beregninger ved hjelp av klimakalkulator	71
4.2 Beregning av case	71
4.3 Oppsummering.....	76
5 Hvorfor statlige virksomheter blir lokalisert som de gjør.....	77
5.1 Overordnede føringer for lokalisering av statlige virksomheter.....	77
5.2 Casestudier: Prosesser med lokaliseringsvalg	82
5.3 Oppsummering.....	95
5.4 Anbefalinger.....	99
6 Oppsummerende diskusjon.....	101
6.1 Hvor?.....	101
6.2 Hvorfor?	102
6.3 Hva kan gjøres?.....	104
Referanser	105
Vedlegg 1: Fordeling etter kommuner.....	109
Vedlegg 2: Virksomheter lokalisert utenfor definerte A-områder	112
Vedlegg 3: Oversikt informanter	115
Vedlegg 4: Intervjuguider prosess og lokaliseringsvalg.....	116
Vedlegg 5: Nærmere om kildene for vurdering av brukerintensitet	118

Sammendrag

Statlig lokalisering - hvor og hvorfor?

TØI rapport 1576/2017

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

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

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

Problemstillinger

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

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

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

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

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

Hvor lokaliseres statlig virksomhet?

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

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

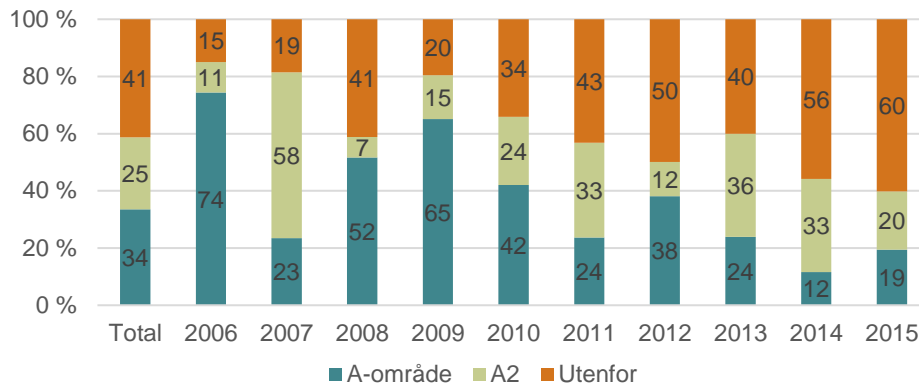
Vi finner stor variasjon mellom de 20 kommunene vi har undersøkt når det gjelder hvor store andeler statlige virksomheter og sysselsatte som er lokalisert i og utenfor A- og A2-områder. Andelene som er lokalisert utenfor A- og A2-områder varierer fra null prosent i Ski og Drammen til 100 prosent i Sandnes.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

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

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

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

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



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

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

Hvorfor lokaliseres statlig virksomhet slik?

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

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

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

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

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

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

Hva kan gjøres annerledes?

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

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

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

² Slik for eksempel Statens vegvesen gjør.

Summary

Localisation of national public sector enterprises - where and why?

TØI Report 1576/2017

Authors: Aud Tennøy, Marianne Knapskog, Frants Gundersen, Oddrun Helen Hagen, Eva-Gurine Skartland og Kjersti Visnes Øksenholt
Oslo 2017, 120 pages, Norwegian language

This is a study of where national public sector enterprises, that were either moved or established in the period 2005-2016, were located, and whether these locations are in line with national planning guidelines for integrated housing, land use and transport planning. We found that 63 percent of businesses and 59 percent of the state employees were located in accordance with the guidelines. There is no systematic variation between localisation and city size, but there is great variation between different governmental sectors. Also, between 2011-2016, public sector enterprises and employees were to a lesser extent located in accordance with the planning guidelines compared to 2005 - 2010. We found that it is mostly the enterprises themselves that make the decision of where to locate. Localisation is often not an important criterion, and other criteria, especially (in our cases) hospital and police-specific criteria and costs, are considered as more important. The Norwegian Public Roads Administration stands out by placing strong emphasis on localisation that reduces car dependence.

National public sector enterprises represent approximately 10 percent of the Norwegian workforce, and includes many types of public-oriented functions. Where such activities are located has a large societal significance, for several reasons. Localisation affects travel behaviour, traffic volumes, greenhouse gas emissions and accessibility to the same functions. Where such functions are located can help strengthen city centres and densification strategies, or they can contribute to continued urban sprawl. National public sector enterprises can also serve as important models for other activities and businesses. In Norway, national guidelines for integrated land use and transport planning have been in force since 1993, and the current edition states that these also apply to visitor- and workplace-intensive national enterprises. The guidelines state, among other things, that "trade and other public-oriented private and public services should be located based on a regional overall assessment adapted to existing and planned centre structure and public transport interchanges" (Ministry of Local Government and Modernisation 2014a). If the Government does not follow its own guidelines, municipalities and counties will have difficulties steering private developers in directions that are in line with such guidelines.

Statsbygg is the largest property manager at the national level civil sector, and is both developer and adviser in construction and property affairs. They wanted a study of whether and to what extent national public sector enterprises have been located in line with the national guidelines for integrated housing, land use and transport planning, and if not – why? Statsbygg therefore initiated this project. This report is the result.

Research questions

The first part of the project set out to acquire knowledge of **where** public sector enterprises have been located in the last 10 years, the extent to which these localisations are in line with the national guidelines, and the consequences these locations have in terms of greenhouse gas emissions. We have tried to answer the four following questions:

- Which public sector buildings/activities have a high user intensity?
- Where has national public sector enterprises with high user intensity been located over the last 10 years?

- Have localisations of national public sector enterprises over the last 10 years been in accordance with national planning guidelines for integrated housing, land use and transport planning?
- How do decisions on different localisations of public sector enterprises affect greenhouse gas emissions from transport?

Furthermore, Statsbygg wants to increase their knowledge on **why** public sector enterprises are located the way they are, which processes leads to this, the role of different actors, and which criteria are considered as most important. There are two specific questions:

- How do decision-making process leading to location of important national public sector enterprises proceed?
- Which considerations and consequences have been prioritised in choosing a localisation in specific projects, and which are not prioritised?

Where are public sector enterprises located?

Many public sector enterprises have a high user intensity, that is, the number of employee- and visitor-generated trips to and from the building/function per day. According to the national planning guidelines, these enterprises should in most cases be located close to existing and planned centre structure and public transport interchanges. Such areas are expected to generate the lowest car traffic per employee and per visitor as they are the most accessible with public transport and have the highest number of people living within walking and cycling distance. These areas are usually also the least accessible by car, and have the poorest parking availability. We have defined such areas as A-areas. In the largest cities, we have defined the areas just outside the city centre, that is inner city areas, as A2-areas.

We found that 63 percent of public sector enterprises that have been established or relocated over the past 10 years have been located in A- or A2-areas, while 37 percent have been located outside such areas. When looking at the proportion of employees who have been located or relocated, we find that 59 percent are located in A- and A2-areas while 41 percent are located outside these areas. The results show that there is a relatively large gap between the national planning guidelines and the actual localisations.

In the 20 municipalities we have studied, we find a large variation in the share of public sector enterprises and employees who are located in and outside A- and A2-areas. The share of those who are located outside A- and A2-areas ranges from zero percent in the cities Ski and Drammen to 100 percent in Sandnes. Between these extremes, the whole scale is in play.

We find no correlation between city size and the share of public sector enterprises located within or outside A-areas. If we rank the cities from lowest to highest share of employees located outside A and A2-areas, we find the largest cities in place number 5 (Oslo), 6 (Trondheim), 11 (Bergen) and 19 (Stavanger). Neither when we group the cities by size, we find systematic variations with size.

However, we find large variations between different sectors of public enterprises. Healthcare services with and without beds, as well as social services, have the highest share of enterprises and employees located outside A- and A2-areas. The sectors with the lowest share of employees located outside A-areas are public administration - justice, public administration - industry, employment (Labour Inspection Authority, Public Departments, Consumers' Advisory Council, etc.), and 'other sectors'.

When looking at development in the period 2005-2016, we find that the share of public sector enterprises and employees located outside A-areas clearly is higher in the last period

(2011-2015) than in the first period (2006-2010). This to a greater extent applies to the share of employees, than to the share of public sector enterprises, see Figure S1. Thus, the development is not moving in the right direction.

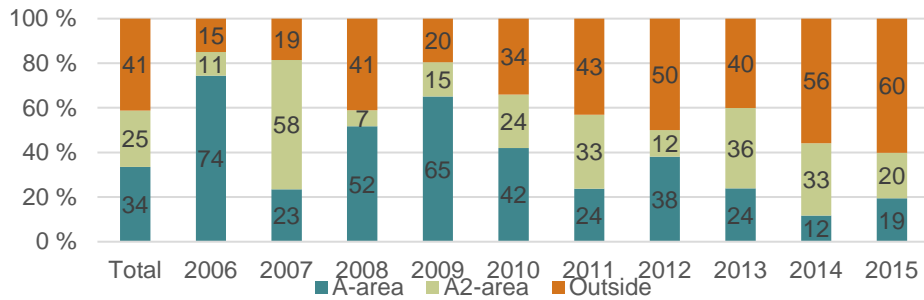


Figure S1: The share of state employees with changed locations in different areas, measured over time. Percentage.

To visualize how localisation might affect greenhouse gas emissions from transport, calculations for four public sector enterprises, each with a city-centre localisation and a localisation outside the city-centre, were made and compared. In all four cases, we find that the location outside the city-centre have higher CO₂ emissions (ranging from 7 to 36 percent) compared to the city-centre localisation. We used Statsbygg's climate calculator to do these calculations. We have not considered how accurate this model calculates greenhouse gas emissions.

Why are public sector enterprises located this way?

Processes and decisions for (re) localization of state enterprises will be affected by national instructions and guidelines for how state enterprises shall act as developers and tenants, sector-specific guidelines and the like, and the context of the individual business. We found that national instructions and associated guidelines mainly concern how assessments shall be executed, what procedures to follow and how the responsibility is divided. Thus, there are less guidance on the more detailed level, for instance on where public sector enterprises should be located. One exception is the guidelines from the Ministry of Local Government and Modernisation on *Management of large governmental building projects in an early phase* from 2017, which requires an analysis of locations in an early stage of the project as well as make references to the national planning guidelines. Both the Police, Norwegian Public Roads Administration and the Directorate for Health have made sector specific guidelines. They do, to a varying degree, give guidance and instructions on localisation. The Norwegian Public Roads Administration gives the clearest instructions. The agency for hospital buildings (Sykehusbygg) has made a draft for new guidelines for hospitals that goes further than the other sector guidelines in requirements for assessments of locations and on following the Planning and Building Act. We have studied three cases, to pinpoint where and when location decisions are made: The hospital in Stavanger, the police station in Arendal, the National Road Administration (NPRA) Region East Hamar and the Oslo Department. In all cases, locational decisions were made by the enterprises themselves and approved by the respective Ministry or Directorate. There is little focus on localisation, but rather on building or land properties, with the exception of the Norwegian Public Roads Administration. The specific requirements the national public sector enterprises have for their disciplines are important criteria, especially for the hospital and the police station cases. The time aspect is also important, as all enterprises studied have a final date when they need to move from their current location. Needs of employees are prioritized before visitor needs. The Norwegian Public Roads Administration uses accessibility-related criteria for their locations, and they aim to be a model for achieving zero growth in car traffic. In

all cases, following instructions issued by the ministries, which provide guidelines for processes and content in investigations, is considered as important.

We found that price had been one important factor in the localisation decision in all three cases. In two cases, a location outside the city-centre was chosen. It is usually more expensive building or renting in the city-centre, in what we have defined as A-areas, than elsewhere in the city. If costs have a decisive impact on the localisation, public sector enterprises will often end up being located outside the city-centre and A-areas. If public sector enterprises are to follow national planning guidelines, an important question is how this challenge can be met.

In the processes we have studied, the enterprises themselves had a major influence on the locational decision. In two cases, relevant actors were sceptical towards the proposed location. Planning according to the Planning and Building Act was activated to different degrees in the cases. One case concerned rental of an existing building, two cases were already zoned, while in one case included zoning of an area according to the Planning and Building Act. This makes it difficult for local and regional authorities to participate in the processes, and their arguments related to localisation can easily be perceived as a second play-off.

We found clear signals to that the government wishes that the state enterprises should be located in accordance with the national planning guidelines to a larger extent than present day practice, for instance through the new draft for guidance for hospital buildings and a White Paper on sustainable cities and strong regions from 2017.

What can be done differently?

We have discussed which changes in decision-making processes that might help national public sector enterprises locate to a higher degree in accordance with the national planning guidelines. These can briefly be summarized as the following:

- Instructions, guidelines, and other guiding material should have clearer requirements and routines for assessing locations according to national planning guidelines, also in early phases of projects
- Instructions, guidelines, and other guiding material should have clearer reference to the Planning and Building Act, and the rules and guidelines connected to the act, including the national planning guidelines, and the implications that would follow from this
- It should be considered if the guidelines to a larger extent than today should have requirements on public sector enterprises to locate in ways that reduce the transport demand and car-usage
- In tenders for plots and buildings, criteria for localisation in keeping with the planning guidelines should be part of the criteria set in the tender³
- It should be considered how the governmental level could deal with the fact that plots and buildings in areas that will lead to a lower car-usage and have better accessibility by other modes than the private car, often are more expensive than plots and buildings in other parts of the city, and thus makes it less economically favourable for the national public state enterprises to locate in such areas

Employees in Statsbygg could to a larger extent be made more knowledgeable when it comes to localisation according to the national planning guidelines, and (thus) given greater influence in the localisation processes (especially in early phase)

³ For example, like the Norwegian Public Roads Administration practices

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Hvor ulike typer funksjoner lokaliseres i bystrukturen påvirker reiseatferd, trafikkmengder og klimagassutslipp. I Norge har det derfor eksistert statlige retningslinjer for samordning av areal- og transportplanlegging siden 1993 (Miljøverndepartementet 1993). Gjeldende statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging sier at «*Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 2014a). Gjeldende statlige planretningslinjer angir også at «*Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming*» (*ibid*)⁴.

Statlig virksomhet representerer ca. 10 prosent av den norske arbeidsstyrken, og inkluderer mange typer publikumsrettede funksjoner. Hvor staten lokaliserer sine virksomheter har derfor stor samfunnsmessig betydning, av flere grunner. Lokaliseringen påvirker reiseatferd på arbeids- og besøksreiser til og fra de statlige virksomhetene, og dermed trafikkmengder og klimagassutslipp. Dette har betydning for om bykommunene kan oppnå de statlige målsettingene om at all vekst i transportbehovet skal tas med andre transportmidler enn bil, ofte omtalt som nullvekstmålet for biltrafikken (KMD 2012, Samferdselsdepartementet 2013 og 2017). Lokaliseringen påvirker også hvor tilgjengelige de statlige virksomhetene er for ulike brukergrupper. Videre kan lokalisering av statlige virksomheter bidra til å styrke sentrum og fortetningsstrategier i byer og tettsteder, eller de kan bidra til fortsatt byspredning. Til sist er statlige virksomheter viktige forbilder. Om staten selv ikke følger statlige planretningslinjer, blir det vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å styre private utbyggere i retninger som er i tråd med slike føringer. Staten har imidlertid blitt kritisert for å ikke alltid lokalisere virksomheter på måter som er i tråd med de statlige planretningslinjene.

Statsbygg er statens største eiendomsforvalter i statlig sivil sektor, og er både byggherre og rådgiver i bygge- og eiendomssaker. Statsbygg er opptatt av riktig lokalisering, og utga i 2009 eksempelsamlingen *Statlig lokalisering og god by- og stedsutvikling* i samarbeid med Miljøverndepartementet (Miljøverndepartementet og Statsbygg 2009). Statsbygg ønsket å kartlegge om og i hvilken grad statlige virksomheter har blitt lokalisert i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og i saker der dette ikke er tilfelle, hvorfor. Statsbygg har derfor initiert prosjektet som denne rapporten er resultatet av.

⁴ Også andre føringer ligger til grunn for lokaliseringer. Regjeringen har utarbeidet nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (KMD 2015a), og det foreligger egne retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon (KMD 2014b). Flere sektorer har egne retningslinjer knyttet til lokalisering, eller regulering av dette for eksempel gjennom sektorlover (blant annet sykehusloven). Disse er ikke nødvendigvis harmonisert med hverandre (Millstein mfl. 2016).

1.2 Forskningsspørsmål

Den første delen av prosjektet dreier seg om å fremskaffe kunnskap om **hvor** statlige virksomheter har blitt lokalisert de siste 10 år, i hvilken grad lokaliseringene er i tråd med de statlige planretningslinjene, og hvilke konsekvenser lokaliseringene har med tanke på klimagassutslipp. I dette prosjektet har vi vært spesielt opptatt av statlige virksomheter med høy brukerintensitet, som bør lokaliseres i de områdene som er lettest tilgjengelig uten bil. Høy brukerintensitet innebærer at virksomhetene har mange ansatte, brukere og besøkende per arealenhet, og dermed genererer mange reiser per arealenhet. Ofte omtales dette som arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter. Vi har undersøkt lokaliseringen til nye, statlige virksomheter, samt til virksomheter som har flyttet, i perioden 2005 - 2016.

Vi har søkt å svare på de fire følgende spørsmålene:

1. Hvilke statlige bygg/funksjoner har høy brukerintensitet?
2. Hvor har staten lokalisert virksomheter med høy brukerintensitet de siste 10 årene?
3. Er statlige lokaliseringer gjort de siste 10 årene i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging?
4. Hvordan påvirker lokaliseringsbeslutningene klimagassutslipp fra transport til statlige virksomheter?

Videre ønsker Statsbygg økt kunnskap om **hvorfor** de statlige virksomhetene lokaliseres slik de gjør, hvilke prosesser som leder frem til dette, ulike aktørers rolle, og hvilke hensyn som veier tyngst. I denne sammenheng er diskusjoner knyttet til selve lokaliseringen og hvordan disse veies opp mot andre hensyn, interessant. Det er definert to konkrete spørsmål som søkes besvart:

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

1.3 Kunnskapsgrunnlag

I arbeidet har vi lagt eksisterende kunnskap om effekter av lokalisering og om plan- og beslutningsprosesser til grunn.

1.3.1 Byutvikling og trafikkmengder

Sammenhengene mellom arealutvikling, utvikling av transportsystemene, reiseatferd og biltrafikkmengder er godt beskrevet i planleggingsteorien, både teoretisk og empirisk⁵. Vi vet at byer med høy tetthet genererer mindre motorisert transport per person enn spredte byer (se for eksempel Newman og Kenworthy 2015, Næss 2012). Vi vet også at boliger, arbeidsplasser, handel og andre aktiviteter genererer mindre biltrafikk jo nærmere sentrum de er lokalisert (se f.eks. Næss 2012, Chatman 2013, Tennøy mfl. 2013). Dette forklares gjerne ved at sentrum i en by inneholder mange ulike funksjoner, slik at de som oppholder seg der har mange funksjoner i nærheten som de kan benytte uten å reise langt. Videre, at sentrum er det området i byen som er lettest å komme seg til uten bil, fordi sentrum har flest mennesker boende i gang- og sykkelavstand, best kollektivtilgjengelighet til andre deler av byen og regionen og dårligst tilgjengelighet med bil (se Tennøy mfl. 2017a). Når man beveger seg utover i bystrukturen, blir tettheten lavere, det blir lengre mellom de ulike

⁵ Se for eksempel Tennøy mfl. 2017a for en grundigere redegjørelse for dette.

funksjonene og bedre parkeringstilgjengelighet. Bystrukturen blir mer fragmentert og segregert. Da blir det enklere å bruke bil og vanskeligere å benytte andre transportmidler. Derfor øker bilbruken og trafikkmengder generert jo lengre fra sentrum boligen, arbeidsplassen eller handlestedet er lokalisert. Dette er dokumentert i en rekke byer av ulike størrelser (Næss 2012). Dette gjelder både i større og mindre byer, men forskjellene er større i store byer enn i mindre byer (Hartoft Nilsen 2001a og 2001b).

Den absolutte og relative kvaliteten på de ulike transportmidlene har også effekt på transportmiddelfordeling og trafikkmengder. Om vi går ut fra at reisevaner i stor grad er et resultat av at mennesker søker å optimalisere sin nytte med tanke på for eksempel komfort eller tidsbruk, er det logisk at kvaliteten på de forskjellige transportsystemene vil ha betydning for hvor ofte man reiser, hvor man reiser og med hvilke transportmidler. Dersom det er relativt mye bedre (raskere, enklere, mer behagelig) å reise med bil enn med andre transportmidler, foretrekkes bilen, og omvendt (se blant annet Cairns mfl. 2010, Christiansen 2012, Ewing og Cervero 2010, Forsyth og Krizek 2010, Noland og Lem 2002, Walker 2012).

Basert blant annet på den typen kunnskap og forståelser som er diskutert over, er forskere relativt omforent om at oppskriften for klimavennlig areal- og transportutvikling er omtrent som følger (Banister 2008, Hull 2011, Owens 1986, Næss 2012, Tennøy 2012):

- Utvikling av nye boliger, arbeidsplasser, handel, mv. skjer som fortetting og transformasjon i og ved sentrum, byspredningen stoppes
- Sentrum og lokalsentre styrkes, videre utbygging av eksternt lokaliserte handleområder stoppes
- Kollektivtilbudet forbedres
- Det legges bedre til rette for sykling og gåing
- Det iverksettes restriktive virkemidler mot biltrafikken

Slik kunnskap og slike forståelser ligger også til grunn for de statlige planretningslinjene for samordnet bolig- areal- og transportutvikling, samt for andre statlige dokumenter som gir føringer for utvikling av arealbruk og transportsystemer.

1.3.2 Lokalisering av arbeidsplasser

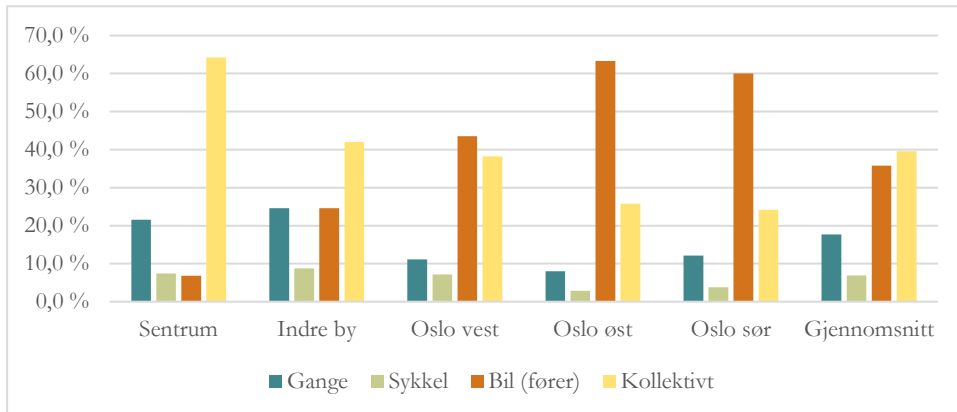
I dette prosjektet er vi opptatt av effektene av lokalisering av arbeidsplasser. Det er svært godt dokumentert at *hvor nye arbeidsplasser lokaliseres* har stor betydning for hvor mye biltrafikk de genererer.

I sin gjennomgang fant Næss (2012) at syv av åtte nordiske studier av sammenhenger mellom lokalisering av arbeidsplasser og bilbruk viste at færre kjørte bil og flere reiste med kollektivtransport, syklet eller gikk til arbeidsplasser lokalisert nær sentrum sammenlignet med arbeidsreiser til mer perifert lokaliserte arbeidsplasser. Biltrafikkmengdene generert av arbeidsplasser økte med økende avstand fra sentrum. Strømmens (2001) undersøkelse av slike sammenhenger i Trondheim viste for eksempel at på reiser til og fra arbeidsplasser i sentrum var bilandelen 24 prosent, mens den var over 60 prosent på arbeidsreiser til andre steder i byen. Kollektivandelen varierte fra 49 prosent i sentrum til 8 prosent i de mer perifere områdene.

Tennøy mfl. (2013) sammenlignet hvor mye biltrafikk og miljøbelastninger som genereres av arbeidsplasser lokalisert i Oslo sentrum og i andre deler av Oslo kommune⁶. De fant at

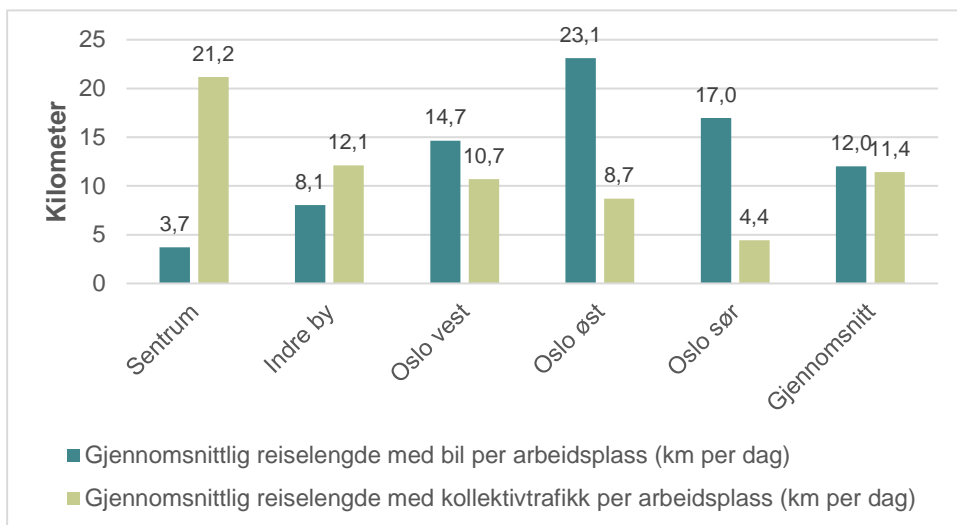
⁶ Basert på data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009.

bilandelen er vesentlig lavere på arbeidsreiser til virksomheter lokalisert i sentrum og indre by enn til arbeidsplasser i ytre deler av Oslo kommune, som vist i Figur 1.



Figur 1: Transportmiddelfordeling på arbeidsreiser til arbeidsplasser i ulike deler av Oslo (andel er beregnet ut fra alle reiser, men bilpassasjerer og annet er ikke vist i oversikten – derfor blir summen av stolpene mindre enn 100) (N=1119). Faksimile fra Tennøy mfl. (2013).

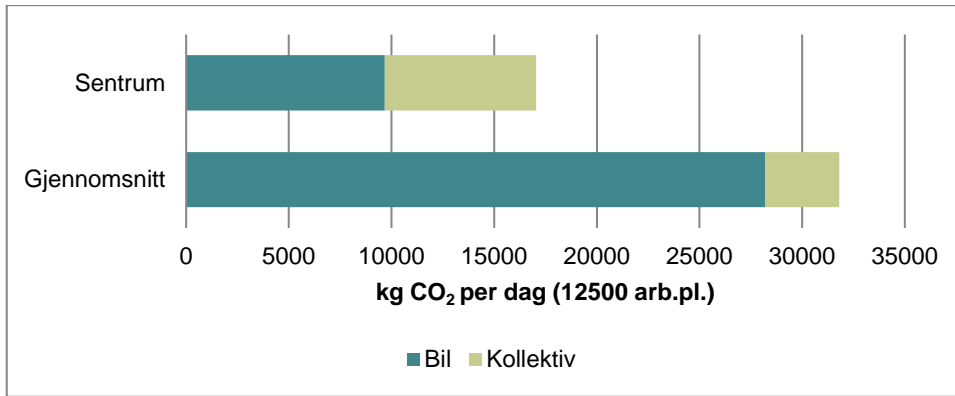
Når reiselengdene ble inkludert, og gjennomsnittlige reiselengde med bil (kjøretøykilometer) og kollektivtrafikk (passasjerkilometer) per arbeidsplass beregnet, ble det svært tydelig at sentralt lokaliserte virksomheter generer vesentlig mindre biltrafikk, klimagassutslipp og andre transportrelaterte miljøbelastninger per ansatt enn virksomheter lokalisert andre steder i byen (Figur 2)⁷.



Figur 2: Gjennomsnittlig antall bilkilometer og personkilometer med kollektivtransport per arbeidsplass for bedrifter lokalisert i ulike deler av Oslo (tur-retur). Faksimile fra Tennøy mfl. (2013).

Dette ga tydelige utslag i klimagassutslipp per ansatt knyttet til arbeidsreiser. Beregningene viste at å lokalisere 12 500 arbeidsplasser i sentrum gir 15 tonn mindre CO₂-utslipp per dag enn om arbeidsplassene ble fordelt i henhold til dagens lokalisering av arbeidsplasser i Oslo (gjennomsnitt for alle arbeidsplasser i Oslo), se Figur 3.

⁷ Se Tennøy mfl. (2013) for grundigere beskrivelser av metoder og resultater.



Figur 3: Transportrelaterte CO₂-utslipp per dag beregnet for 12 500 arbeidsplasser lokalisert i sentrum og lokalisert som en gjennomsnittlig arbeidsplass i Oslo (Tennøy mfl. 2013).

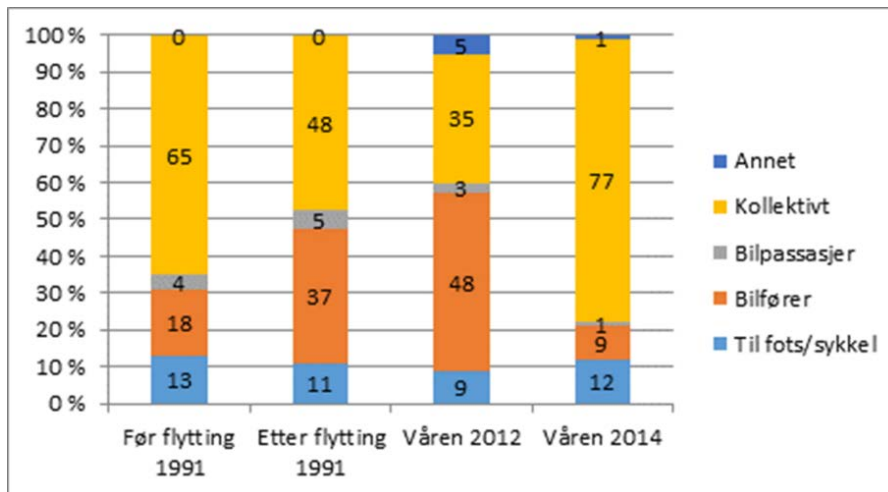
Disse sammenhengene gjelder både i større og i mindre byer, men forskjellene er mindre i mindre byer. I en nylig studie fant Tennøy mfl. (2017b) at boliger og arbeidsplasser lokalisert i knutepunkter utenfor sentrum genererer mer biltrafikk og CO₂-utslipp enn slike funksjoner lokalisert i sentrum, både i Kristiansand, Bergen og Oslo. Boliger og arbeidsplasser lokalisert i områder utenfor sentrum og knutepunkter genererer mer trafikk og utslipp enn slike funksjoner lokalisert i knutepunkt. I Haugesund varierer for eksempel bilandelene fra 61 prosent på arbeidsreiser til sentrum til 81 prosent på arbeidsreiser til Raglamyr (avlastningsområde utenfor byen) (Asplan Viak 2013). Reiser med bil til og fra Raglamyr er gjennomsnittlig lengre enn til andre områder i Haugesund. Hartoft-Nielsen (2001b) undersøkte slike sammenhenger i Århus (260.000 innbyggere), Odense (150.000 innbyggere), Ålborg (200.000 innbyggere)⁸, Vejle (50.000 innbyggere) og København (1,8 millioner innbyggere). Han fant at andelen som benyttet bil på arbeidsreiser var på 10-25 prosent til arbeidsplasser i sentrum og indre by. Bilførerandelene økte til 40-45 prosent på arbeidsplasser lokalisert i knutepunkter utenfor indre by, og opp til 80 prosent når arbeidsplassen var lokalisert mer enn 30 kilometer fra sentrum. Tendensen var den samme i alle byene, men den var sterkere i København enn i de mindre byene.

1.3.3 Endringer i reiseatferd når virksomheter relokaliserer

Det er nyttig å undersøke om og hvordan arbeidstakere endrer reiseatferd når bedrifter flytter mellom områder med ulike betingelser for reiseatferd. Gjensidige i Oslo er et interessant case. De flyttet fra en relativt sentral lokalisering i/ved Oslo sentrum til Sollerud ved Lysaker i 1991, og tilbake til Oslo sentrum i 2013. I Figur 4 ser vi at de ansatte endret reiseatferd mot mer bilbruk da bedriften flyttet til en mer perifer lokalisering (Hansen 1993), og at de reduserte bilbruken vesentlig da den flyttet tilbake til sentrum⁹(Christiansen og Julsrud 2014). Tilfredsheten med egen arbeidsreise endret seg ikke ved flyttingen fra Lysaker til sentrum, og gjennomsnittlig tid brukt på arbeidsreisen økte bare marginalt.

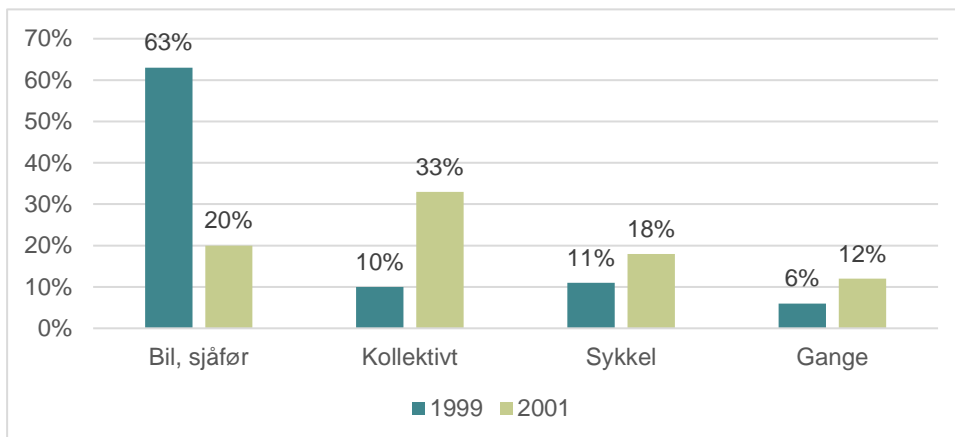
⁸ Avviker fra 160 000 i Næss (2012), dette kan skyldes at forskerne bruker ulike avgrensinger eller at tallene gjelder for ulike tidspunkt.

⁹ Det kan være relevant i denne sammenhengen å nevne at Norges Forskningsråd (statlig virksomhet) ble relokalisert fra Oslo sentrum til det bygget Gjensidige flyttet fra i 2016.



Figur 4: Endringer i ansattes valg av transportmiddel på arbeidsreiser til og fra Gjensidige før og etter flytting fra sentrum til Lysaker i 1991, og før og etter de flyttet fra Lysaker tilbake til sentrum i 2013. Faksimile fra Christiansen og Julsrud (2014).

Det samme fant Meland (2002) da hun undersøkte ansattes reisevaner da statlige virksomheter flyttet fra ulike lokaliseringer i Trondheim til Statens Hus i Trondheim sentrum (Midtbyen) i 2000. Andelen som kjørte bil til og fra jobb gikk ned fra 63 prosent til 20 prosent, se Figur 5.



Figur 5: Endringer i ansattes valg av transportmiddel på arbeidsreiser til og fra statlige virksomheter i Trondheim før og etter flytting til Midtbyen i 2001. Figur basert på Meland (2002).

Dette viser at arbeidsplasser genererer færre bilturer og mindre biltrafikk jo nærmere sentrum de ligger, og at ansatte endrer reisevaner når betingelsene for transportmiddelvalg endres. Man kan dermed forvente at arbeidsplasser vil generere mindre biltrafikk dersom de lokaliseres i og ved sentrum enn om de lokaliseres i utkanten av byen, og at relokalisering vil påvirke de ansattes reiseatferd. Dette er relevant i prosjektet, hvor en stor andel av de statlige virksomhetene vi undersøker lokaliseringen av er virksomheter som har flyttet.

Man gjør gjerne et skille mellom arbeidsplasser som krever høyt spesialisert arbeidskraft og dem som ikke gjør det. Det er særlig viktig at arbeidsplasser som trekker ansatte og besøkende fra hele byen eller regionen (og dermed genererer lange reiser), og arbeidsplasser med mange ansatte og/eller besøkende per kvadratmeter bygg (som genererer mange reiser per kvadratmeter bygg), lokaliseres sentralt. Lokal handel og service som i hovedsak betjener visse boligområder, som barnehager, skoler og dagligvarebutikker, bør lokaliseres i direkte tilknytning til boligområdene.

1.3.4 Lokalisering i henhold til statlige planretningslinjer

I dette arbeidet skal vi analysere om og i hvilken grad statlige lokaliseringer og relokaliseringer de siste 10 år har vært i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi tar ikke for oss alle typer statlige virksomheter, men fokuserer på de typer virksomheter som faglitteraturen ofte omtaler som *arbeidsplass- og/eller publikumsintensive*. Det er virksomheter som genererer mange reiser per kvadratmeter bygg eller (helst) per kvadratmeter tomt. Vi har også et særlig fokus på den typer virksomheter som man kan forvente trekker ansatte og besøkende fra hele byen og regionen, og som dermed genererer lange reiser. Dette er typisk ganske spesialiserte virksomheter, som det finnes en eller få av i byen eller regionen.

Dette er forankret i forståelsen av at de virksomhetene som genererer *flest reiser per arealenhet* skal lokaliseres i de områdene av byene som har best tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil, og som man kan forvente bidrar til at det genereres minst biltrafikk per ansatt og per besøkende. Ved å prioritere å gi plass til slike virksomheter i slike lokaliteter, maksimeres antall turer som kan/vil gjennomføres med andre transportmidler i stedet for med bil. I dette ligger også at virksomheter som genererer få reiser per arealenhet ikke bør lokaliseres i de områdene som er best tilgjengelige uten bil – slike områder skal reserveres for de virksomhetene som genererer flest personreiser per arealenhet.

Dette kalles ofte for ABC-prinsippet, hvor områder defineres etter sentralitet og hvor tilgjengelige de er med ulike transportmidler. Ifølge ABC-prinsippet skal de funksjonene som tiltrekker seg flest mennesker (ansatte og besøkende) per arealenhet, lokaliseres i A-lokaliteter, mens de mindre areal- og besøksintensive funksjonene legges i B- eller C-områder (Verroen mfl. 1990). A-områder har best tilgjengelighet med kollektivtransport, har flest mennesker boende i gang- og sykkelavstand og lavest parkeringsdekning. I de fleste byer er det sentrum, og eventuelt områder helt inntil sentrum ('indre by'), som kan betegnes som A-områder. B-områder er mellomkategorien, som inkluderer områder med ganske god kollektivtilgjengelighet og ganske god biltilgjengelighet, typisk kollektivknutepunkter utenfor sentrum og andre områder langs tunge kollektivåre. C-områder ligger gjerne lokalisert langs motorveiene, har god tilgjengelighet med bil og dårlig tilgjengelighet med kollektivtransport.

I byregioner med flere byer som har sine egne sentrum, blir denne inndelingen mer komplisert. Sentrum i de mindre byene er gjerne A-område i egen by eller kommune. Arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter som skal lokaliseres i kommunen, som egen kommuneadministrasjon, legekantor og bibliotek, bør normalt lokaliseres i kommunens sentrum (A-område). I et byregionalt perspektiv vil sentrum i de mindre byene eller kommunene som inngår i byregionen ofte ikke anses som gode lokaliseringer for areal- og besøksintensive virksomheter som trekker arbeidskraft fra større deler av byregionen (den felles bolig- og arbeidsmarkedsregionen). Sentrum i de mindre og/eller mer perifere byene eller kommunene vil normalt ikke ha god kollektivtilgjengelighet til hele byen og regionene, slik sentrum (og i noen tilfeller andre områder) i 'hovedbyen' har. Dermed vil virksomheter som trekker ansatte og besøkende fra hele regionen forventes å generere høye bilandeler og mye trafikk om de lokaliseres i slike områder. De vil også være mindre tilgjengelige for store deler av befolkningen i byregionen.

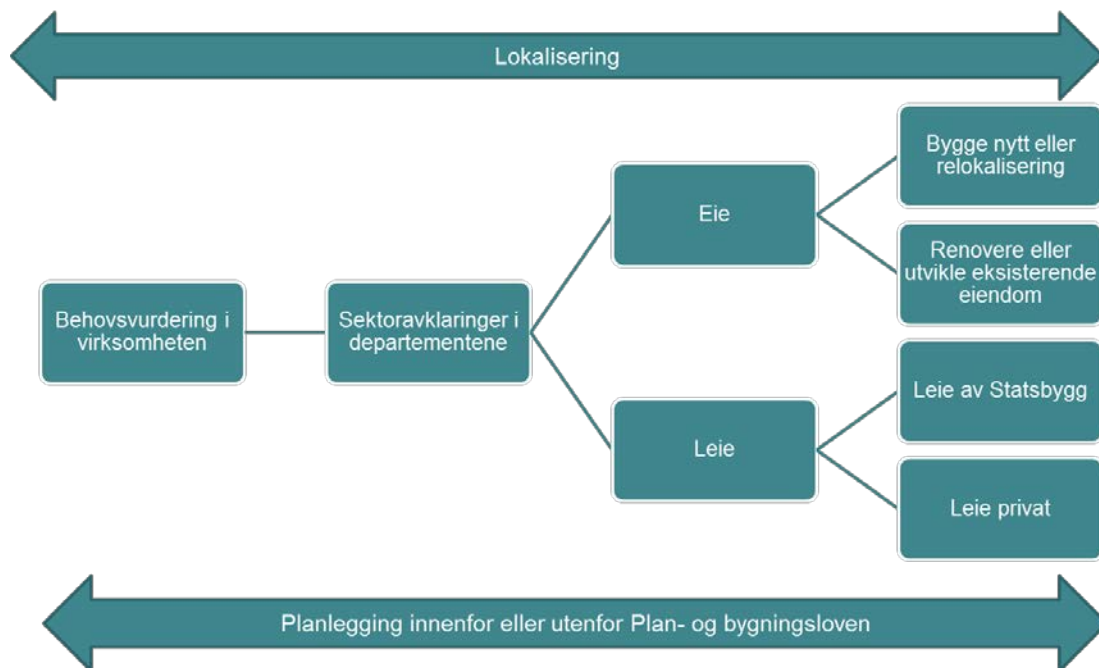
1.3.5 Beslutningsprosesser

Areal- og transportutviklingen som er omtalt foran, planlegges og styres gjennom offentlige planprosesser, og vedtas av politikere på ulike nivåer. Dersom byer og tettsteder skal bli mindre bilavhengige, og folk i mindre grad skal velge bil som transportmiddel, er det dermed av stor betydning hvordan areal- og transportutviklingen planlegges og styres. Det

finnes en rekke ulike typer styringsdokumenter som skal bidra til at areal- og transportutviklingen skal styres i retninger som bidrar til at ulike samfunns mål oppnås. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (KMD 2014a) er ett eksempel på dette. Målsettingen om nullvekst i biltrafikk i byområdene, som blant annet er nedfelt i Nasjonal transportplan (SD 2017) er et annet.

I dette prosjektet er vi opptatt av hvordan statlige virksomheter lokaliseres. I slike prosesser kan man si at staten 'sitter på begge sider av bordet' – den har rolle både som utbygger eller leietaker og som den som gir føringer for arealutvikling i kommunene. Det finnes instruksjoner, veiledere, mv. for begge disse rollene, og de er ikke nødvendigvis harmoniserte (Millstein mfl. 2016).

Flere typer prosesser er relevante i lokalisering av statlige virksomheter. I noen tilfeller flytter statlig virksomhet inn i eksisterende lokaler eid av private eiendomsaktører, og den statlige virksomheten inngår en leieavtale. I andre tilfeller samarbeider den statlige virksomheten med en utbygger, med klare intensjoner eller avtaler om (langsiktig) utleie til den statlige virksomheten. Og i andre tilfeller er det Statsbygg som er byggherre for nye lokaler til den statlige virksomheten og virksomheten inngår leieavtale med Statsbygg. Dette er illustrert i høyre del av figur 6.



Figur 6: Illustrasjon av beslutningskjeder.

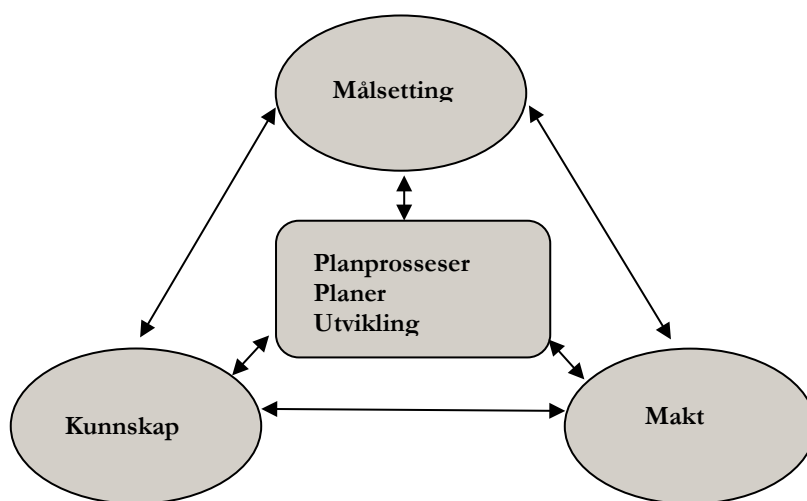
Det finnes instruksjoner, veiledere, rundskriv, mv. som gir føringer for hvilke utredninger som skal gjøres i forbindelse med statlige beslutninger og investeringer, og hvordan disse skal gjøres. Slike føringer finnes både på generelt nivå, og for ulike sektorer. Nybygg må gjennom plan- og byggesaksbehandling etter Plan- og bygningsloven dersom de krever omregulering.

I alle tilfeller må man gå ut fra at prosessen starter med at virksomheten, etaten eller andre ser behov for endring, og gjør en behovsvurdering av hvilke lokaler virksomheten har behov for. Her vil en rekke faktorer vurderes, og lokalisering kan være en av dem. For mange statlige virksomheter vil for eksempel departementet virksomheten ligger under delta i utarbeidingen av, vurdere eller godkjenne behovsvurderingen. Hvorvidt behovet skal dekkes via leie eller nytt bygg inngår i disse vurderingene. Her har også sektormyndighetene muligheter til å gi innspill om lokalisering. Ved nybygging må det som nevnt gjennomføres

en planprosess etter plan- og bygningsloven, ofte med konsekvensutredning. Her skal både utbygger og kommuner forholde seg til Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging. Om utbygger foreslår å lokalisere brukerintensiv virksomhet på måter som ikke er i samsvar med statlige planretningslinjer, skal kommunen reagere på det. Det samme gjelder en rekke høringsinstanser, og da spesielt fylkeskommunen. I siste instans kan slike planer resultere i innsigelse, som i tilfelle skal avgjøres av departementet. Dersom statlig virksomhet derimot velger å inngå leieavtale i eksisterende bygg, slår andre mekanismer inn. Statsbygg vil ofte være inne i slike prosesser, i ulike roller. Dette er et uoversiktlig landskap, og én oppgave i dette prosjektet er å gi en beskrivelse av standard beslutningskjeder for lokalisering av noen typer statlige funksjoner.

Men – *the rules are not the game*. Plan- og beslutningsprosesser knyttet til arealutvikling kan utspille seg på mange ulike måter. Hvordan aktørene involvert agerer påvirker hvilke utfall prosessene får (Næss mfl. 2013, Lissandrello mfl. 2016, Tennøy mfl. 2016). De fleste planprosesser har innebygde målkonflikter. En rekke ulike private og offentlige aktører, fra ulike sektorer og nivåer er involvert. De har ulike mål, besitter ulik kunnskap og utøver sin makt i prosessene. Beslutningene som tas fører til konkrete, fysiske endringer i arealbruk og transportsystemer, og noen aktører vinner og andre taper uansett hvilke beslutninger som tas (Flyvbjerg 1998). Areal- og transportplanprosesser bør dermed forstås som arenaer for harde diskusjoner, konflikt, prioritering og beslutninger, og de ender ikke nødvendigvis i konsensus.

Målsettinger kan forstås som selve grunnen til at planprosesser initieres og planer lages – og aktørene involverer seg for å fremme og forsvare sine eller arbeidsgivers mål. Enighet om mål er en viktig faktor når man forklarer høy grad av måloppnåelse (Offerdahl 2005). Målsettinger kan ikke forstås som 'gitte', men som praktiske og politiske problemer som kontinuerlig formuleres, fortolkes, evalueres og konstrueres (Schön 1983). Hvilke målsettinger eller hensyn som blir prioritert i plan- og beslutningsprosesser vil påvirke prosessene og beslutningene, og konflikter i slike prosesser vil ofte dreie seg om hvilke mål som skal forstås som viktigere enn andre. Hvilke mål som prioriteres vil også påvirke hvilken kunnskap som anses som mest relevant og 'sann', og hvilke aktører som får mer makt. Målsettinger, kunnskap og makt påvirker hverandre gjensidig (Tennøy 2012), som illustrert i Figur 7.



Figur 7: Hvordan målsettinger, kunnskap og makt blant aktørene i planprosessene påvirker planlagingen og planene direkte og indirekte (figur basert på Tennøy 2012).

Felles kunnskap og forståelse er også viktig for å oppnå samordning og måloppnåelse (Næss mfl. 2013, Stead og Meijers 2009, Tennøy mfl. 2016). Kunnskapen fagfolk lager i prosessene er basisen beslutningstakerne skal bruke når de fatter beslutninger. Hvilken kunnskap fagfolkene har, påvirker hvilke alternativer og mulighetsrom de ser for seg, hvilke analyser de gjennomfører og hvilke alternativer de anbefaler. Siden mange prosesser er interdisiplinære, dreier konflikter i prosesser seg ofte om hvilken kunnskap som skal legges til grunn. De som sitter med det som anses som mest relevant kunnskap får mer makt. Fordelingen av makt mellom aktørene påvirker selvsagt prosessene og utfallet. Lukes (2005) definerer tre typer makt. *Direkte makt* utøves for å vinne i mer eller mindre åpne konflikter, og kan her dreie seg om hvem som når gjennom med sine synspunkter ved uenighet. *Agendasettende makt* påvirker hva som anses som viktige agendaer - for eksempel hvilke hensyn som skal prioriteres ved lokalisering av statlige virksomheter. *Strukturell makt* definerer hvordan ting 'er' og skal gjøres, og statlige føringer og instruksjoner kan inngå her. Om og hvordan de ulike aktørene utøver sin makt påvirker hvilke målsettinger som prioriteres og hvilken kunnskap som brukes.

En viktig del av prosjektet er å undersøke konkrete prosesser som resulterer i konkrete lokaliseringer av statlige virksomheter. I undersøkelsene vil vi fokusere på hvilke målsettinger som prioriteres og blir viktige kriterier for beslutningen, og om lokalisering i tråd med statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging er en av dem. Videre, hvilken kunnskap som legges til grunn, gitt som hvilke analyser og utredninger som utarbeides og hvilke som legges vekt på, og om konsekvenser av lokalisering er vurdert. Vi vil også undersøke hvilke aktører som har makt og når gjennom i beslutningsprosessene, og hvordan de utøver denne makten.

1.4 Forskningsdesign og metoder

De seks forskningsspørsmålene er av ulik karakter, og vi har brukt ulike metodiske tilnærminger for å svare på dem.

1.4.1 Brukerintensitet

Det første spørsmålet dreier seg om hvilke statlige bygg/funksjoner som har høy brukerintensitet, altså mange reiser til og fra bygget per kvadratmeter bygg.

I samråd med Statsbygg valgte vi åtte kategorier/funksjoner statlige bygg som brukerintensiteten undersøkes for: Sykehus, politihus, universiteter og høyskoler, domstoler, kulturbygg og museer, vanlige statlige kontorarbeidsplasser uten publikumsfunksjoner og NAV-kontorer. I utgangspunktet forventet vi at alle disse ville vise seg å ha høy brukerintensitet.

Vi gjennomførte litteratur- og dokumentstudier for å samle tall for brukerintensitet som benyttes i Norge og internasjonalt (vi måtte også vurdere kvalitet og egnethet). Planen var å innhente data fra ulike kilder, diskutere disse opp mot hverandre, og komme frem til minimums- og maksimumsverdier for brukerintensitet per areal og per ansatt for de ulike funksjonene. Dokumentstudiene viser at det for flere av funksjonene er begrenset tallmaterie, og mye av datagrunnlaget vi har funnet er gammelt. For noen funksjoner fant vi verdier for brukerintensitet per arealenhet fra en eller flere kilder. For andre funksjoner fant vi verdier for antall ansatte eller brukere per arealenhet, men ikke for antall reiser. I slike tilfeller har vi antatt at hver ansatte genererer 1,8 reiser per døgn (ikke alle ansatte møter på jobb hver dag, av ulike grunner), mens hver besøkende genererer to reiser per besøk (til og fra bygget). Dette gir unøyaktighet, men gjorde det mulig å komme frem til

sammenlignbare tall for ulike funksjoner. De tallene vi har kommet frem til og som vi presenterer i kapittel 2 er derfor usikre og diskuterbare. Det er behov for å gjøre grundigere kartlegging av brukerintensitet for ulike typer funksjoner, særlig sykehus, men det har det ikke vært rom for i dette prosjektet.

I litteraturgjennomgangen har vi brukt forskningsrapporter, håndbøker, retningslinjer og veiledningsmateriell, samt trafikkanalyser. Vi har også undersøkt om det finnes relevante reisevaneundersøkelser som belyser virksomheters brukerintensitet. I tillegg til norske dokumenter har vi også gjort søk etter relevante nordisk- og engelskspråklige publikasjoner.

I søk etter svensk litteratur har vi benyttet nettsidene scholar google, trafikverket.se, statistikdatabasen.se, vti.se. I google har vi gjennomført generelle søk, på de andre nettsidene har vi gått inn i nettsidenes menyer for å lete etter relevant data, så vel som å benytte søkevinduer på nettsidene. Vi har utført følgende søk; *antall resor per ansatt, antall resor per besøkende, anvandarintensitet, tur per anvandar, resor per anvandar, resor arbete, resor per areal, anvendar per areal, persontransporter, planeringsunderlag, planeringsunderlag kontor, trafikverkets planeringunderlag*. I søk på dansk litteratur har vi benyttet nettsidene scholar google, vejdirektoratet.dk, trm.dk (Transport-, Bygnings- og Boligministeriet), forskningsdatabasen.dk, statistikbanken.dk og transport.dtu.dk. Vi har søkt på følgende ord; *Transportgenererende, transportskabende, persontransport, besøg kontorer, besøg sygehus, antall rejser, ansatte per areal, medarbejdere per areal, besøg per areal, antall ansatte, planlægningsgrundlag kontorbygninger, planlægningsgrundlag besøg intensive virksomheder, antall medarbejdere ulike virksomheder, besøgende museum, turproduktion virksomheder*.

Vi også gjort enkle nettbaserte søk, inkludert søk i statistikk, for å kartlegge antall ansatte og studenter ved høyskoler, antall besøkende og ansatte på muséer, mv.

Vi har vurdert de ulike kildenes egnethet, og diskutert tallene som fremkommer opp mot hverandre. Ved store avvik, eller hvor vi er i tvil om kvaliteten, har vi gjort supplerende søk for å danne et bedre grunnlag for å vurdere tallene.

1.4.2 Lokalisering siste 10 år - gapanalyse

Det andre forskningsspørsmålet vi undersøker dreier seg om hvor statlig virksomhet med høy brukerintensitet har blitt lokalisert de siste 10 år, mens det tredje spørsmålet dreier seg om hvorvidt lokaliseringene er i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Dette er sammenvevde spørsmål. Vi redegjør først for hvordan vi har avgrenset utvalget av statlige virksomheter som er inkludert i analysene, så for hvordan vi har gjennomført lokaliseringsanalysene, og til sist for hvordan vi har gjennomført gapanalysen.

Utvalg – statlige virksomheter

En viktig datakilde i arbeidet har vært TØIs Virksomhets- og foretaksregister (VoF). TØI mottar en kopi av SSBs VoF hvert år. Her finner en oversikt over alle enheter i Norge med enten sysselsatte eller en viss økonomisk aktivitet. I praksis dekker registeret alt fra sanitetsforeninger til Statoil. For å kunne gjennomføre detaljerte næringsmessige og geografiske analyser benytter TØI *virksomhetene* i registeret, og ikke *foretakene*. Ett foretak (f.eks. Statnett AS) kan bestå av flere virksomheter på ulike steder eller i ulike næringer, mens hver virksomhet skal være næringsmessig og geografisk entydig. Det betyr at en høgskole med aktivitet på tre steder vil stå med tre enheter i vårt register. Det betyr også at f.eks. et sykehusapotek vil være skilt ut fra resten av sykehuset som egen enhet, siden apoteket driver i annen næring enn sykehuset for øvrig.

I motsetning til hvordan tilsvarende register er etablert andre steder (også i SSB), har TØI koblet de ulike årgangene sammen ved hjelp av hver virksomhet sitt unike virksomhetsnummer. TØI har også revidert og rettet opp koder knyttet til næring og geografisk lokalisering på en del av enhetene. Vi kan plassere alle enheter geografisk på grunnkrets nivå. Vi kan dermed følge hver virksomhet over tid – når den ble etablert og når den eventuelt flyttet. For hver virksomhet har vi opplysning (for hvert år) om næring, antall sysselsatte, organisasjonsform, sektortilhørighet, lokalisering (grunnkrets) osv. Vi kan dermed svært detaljert skille ut de relevante statlige enhetene som skal med i denne analysen.

Det er totalt over 6700 statlige virksomheter med over 370 000 sysselsatte. En sentral oppgave har vært å definere og sile ut hvilke virksomheter (av alle som finnes i VoF) som skulle inkluderes i analysene. Kort oppsummert har vi inkludert virksomheter som oppfyller de følgende kriteriene (og de ble silt ut i denne rekkefølgen):

- alle statlige virksomheter er i utgangspunktet inkludert¹⁰, uavhengig av hvem som eier bygget virksomhetene er lokalisert i
- virksomheter som har sektorpolitiske mål¹¹, det vil si at de ikke har rene forretningsmessige mål (gjelder for eksempel Vinmonopolet)
- virksomheter som ikke er låst til en gitt lokalisering (fengsler, tollstasjoner, trafikkstasjoner, forsvar er låst, og er altså ikke inkludert)
- virksomhetene som anses å ha høy brukerintensitet (i utgangspunktet ble alle de gjenværende virksomhetene – som ikke var silt ut etter kriteriene over – inkludert)
- virksomheter som hadde minst 10 sysselsatte *året etter* at virksomheten flyttet/ble etablert¹² (for årgangen 2015 er grensen 5 sysselsatte per 1. januar 2016)
- virksomhetene har flyttet eller blitt etablert i løpet av perioden 2005 til 2016

Videre har vi gjort følgende tilpasninger:

- virksomheter som ble relokalisert på grunn av terroraksjonen mot Regjeringskvartalet i 2011 er ikke med i utvalget (dette var akutte og midlertidige omlokaliseringer)
- sykehusrelaterte virksomheter som etableres eller relokaliseres til samme grunnkrets som et eksisterende sykehus er ikke inkludert i utvalget
- enheter som har flyttet flere ganger, eller blitt etablert og så flyttet i perioden, regnes bare med for den siste flyttingen
- det er gjort en viss manuell vurdering for å avdekke enheter i registeret som ikke skal med etter kriteriene over, men som ikke er silt ut gjennom maskinell koding¹³

Noen enheter har flyttet flere ganger. For eksempel har 11 av de 45 enhetene som flyttet i 2005 flyttet én gang til etter dette. I prinsippet kan det tenkes at det var en selvstendig lokaliseringsprosess forut for hver flytting, og at vi bør ha med begge flyttingene. På den annen side er flyttingene såpass kort etter hverandre i tid at vi også kan tenke oss at de må ses i sammenheng, for eksempel at enhetene flyttet ut av lokalene sine på grunn av oppussing, eller at enheten flyttet midlertidig inn i lokaler i påvente av

¹⁰ VoF skiller mellom statlige virksomheter, kommunale virksomheter, private virksomheter, mv.

¹¹ Se Nærings- og fiskeridepartementet (2015):

<https://www.regjeringen.no/contentassets/459cfd3bfaad4f6abe4437d91c0f890a/statens-eierberetning-2015.pdf>

¹² Når en virksomhet etableres vil det vanligvis være få sysselsatte i den første perioden – det tar tid å ansette staben. Vi inkluderer derfor virksomheter med minst 10 sysselsatte *ett år etter* at virksomhetene dukker opp for første gang eller med ny adresse. (når antall sysselsatte typisk har økt en del).

¹³ Det ble også gjort noen justeringer senere i prosessen, som vi kommer tilbake til.

frigjøring/ferdigstillelse av de «egentlige» lokalene. Vi har derfor valgt å kun ta med den flyttingen som kom sist i tid. Da slipper vi også problematikken med dobbelttelling av sysselsatte og antall enheter. På samme måte regner vi bare med den siste flyttingen hvis enheten er etablert i perioden, men så flyttet etterpå. Etter denne metodikken sitter vi igjen med 810 statlige enheter med over 50 000 sysselsatte med i utvalget. Antall sysselsatte er fra året etter flytting/etablering. Hvordan sysselsettingen utviklet seg i årene etter dette kommer ikke fram¹⁴.

Tabell 1: Statlige enheter som er inkludert i utvalget etter silingen beskrevet i teksten.

	Etablert		Flyttet		Totalt	
	Syssel-satte	Antall enheter	Syssel-satte	Antall enheter	Syssel-satte	Antall enheter
I alt	15912	399	34827	411	50739	810
Offentlig forvaltning - helse, sosial, kultur, utdanning (konfliktråd, direktorater, ombud, kulturråd m.m.)	1347	17	3294	35	4642	52
Offentlig forvaltning - næring, arbeid (arbeidstilsyn, direktorater, forbrukerråd m.m.)	50	2	1801	23	1851	25
Offentlig forvaltning - trygdeordninger (NAV-kontor, noe pensjons- og helseøkonomiforvaltning)	8932	228	3263	73	12194	301
Offentlig forvaltning - rettsvesen	24	2	479	14	504	16
Offentlig forvaltning - politi og påtalemyndighet	647	12	3415	31	4062	43
Annen offentlig forvaltning (skattekontor, fylkesmenn direktorater m.m.)	986	22	5238	32	6224	54
Helsetjenester med sengeplass (somatiske sykehus, psykisk helsevern, opptrening, rusmiddelinstusjoner)	1492	26	6000	34	7492	60
Helsetjenester uten sengeplass (rusmiddelvern, psykisk heletjenester)	839	32	830	27	1669	59
Sosialtjenester (barnevern, familievern)	115	7	890	26	1005	33
Omsorgstjenester med sengeplass (barnevernsinstusjoner)	646	23	915	26	1561	49
Undervisning (universitets- og høgskolenivå)	322	8	4991	28	5313	36
Forr. tjenesteyting (Statsbygg, Statens vegvesen, forskning, mattilsyn, Statens kartverk m.m.)	320	12	1368	24	1688	36
Finansinstusjoner (Innovasjon Norge, Statens lånekasse, Husbanken)			225	9	225	9
Personlig tjenesteyting, kultur og fritid (religiøse organisasjoner, biblioteker, arkiver)			557	13	557	13
Andre næringer (IKT, media, kraftproduksjon, handel, transport m.m.)	192	8	1561	16	1753	24

Tidspunktet virksomhetene dukker opp i registeret er naturlig nok et annet enn tidspunktet beslutningen om lokalisering tas, og det er sannsynligvis stor variasjon i hvor lang tid det går fra beslutningen om lokalisering tas til virksomheten dukker opp som ny enhet eller med ny adresse i VoF. Siden vi dekker en tidsperiode over 10 år vil forskyvningen ha lite å si for konklusjonene, men vi må ta hensyn til dette når vi beskriver utviklingen over tid.

¹⁴ Følger vi disse 826 enhetene over tid finner vi ut at noen av disse er lagt ned i løpet av perioden. I 2016 var det 759 tilbake. Antall sysselsatte var imidlertid ikke like mye redusert, de 759 enhetene hadde til sammen 48 131 sysselsatte per 1. januar 2016.

Beslutninger som er foretatt de aller siste årene vil muligens ikke kommet med som registreringer i VoF.

Ved bruk av VoF forutsetter vi at kvaliteten på registeret er tilfredsstillende. Det vil si at vi baserer oss på at alle enheter er riktig kodet slik at vi får med enheten i utvalget vårt gitt logikken i utvelgelsen. Vi foretar en manuell inspeksjon av utvalget, og har med ett unntak (kodet om én enhet fra tjenesteyting til utdanning) konkludert med at variablene ser bra ut. Imidlertid vet vi ikke om det er noen enheter som *ikke* har kommet med i utvalget, men som *skulle* ha vært med. Dette har vi ikke mulighet til å kontrollere (registeret består av 1,2 millioner enheter).

Lokalisering - gapanalyse

I dette arbeidet skulle vi både plassere de utvalgte statlige virksomhetene geografisk (redegjort for over), og vurdere hvorvidt de er lokalisert i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. En viktig del av arbeidet har vært å definere hvilke grunnkretser som kan anses som 'riktig lokalisering'. Dette må gjøres for hver enkelt by, og er tidkrevende. Vi valgte derfor ut 20 byer/kommuner som vi gjorde analyser for. I utvalget ønsket vi både å få med så stor andel av de relevante statlige lokaliseringene og relokaliseringene som mulig, og vi ønsket å få med byer av ulik størrelse. Løsningen ble at vi rangerte kommunene med tanke på antall sysselsatte i relokaliserte/nyetablerte statlige virksomheter (silt ut etter kriteriene beskrevet over), og valgte de som var nummer 1-10 på denne listen og de som var nummer 15-24¹⁵. 77 prosent av alle sysselsatte i (for oss) relevante relokaliserte/nyetablerte statlige virksomheter finnes i de 20 kommunene som er inkludert i vårt utvalg. Se tabell V 1 i vedlegg 1 for oversikt over de 30 kommunene med flest sysselsatte i statlige virksomheter (i vårt utvalg – som beskrevet over) som er nyetablert/relokalisert de siste 10 år.

For hvert byområde som ble inkludert i analysen, har vi definert hvilke områder som kan defineres som 'riktig lokalisering' for brukerintensive statlige virksomheter. Vi tok utgangspunkt i at slike virksomheter bør lokaliseres i det vi har diskutert som A-områder i kapittel 1.3.4. Dette er de områdene i hver by som kan forventes å generere minst biltrafikk per ansatt og per besøkende, fordi de har best tilgjengelighet med kollektivtrafikk og har flest mennesker boende i gang- og sykkelavstand. Disse områdene har også normalt dårligst tilgjengelighet med bil/dårligst parkeringstilgjengelighet.

Vi tok utgangspunkt i grunnkretskart for de valgte byene, og definerte hvilke grunnkretser som inngår i det vi definerte som A-områder i hver by. I alle byer utenom Oslo, Bergen og Trondheim kom vi frem til at romslige avgrensninger av sentrum definerte A-områdene. Der grunnkretsgrensene ikke har samsvart med det vi har definert som A-områder, har vi valgt å inkludere grunnkretser som inkluderer A-områder – vi har altså ikke vært 'strenge' i avgrensningene. I Oslo, Bergen og Trondheim definerte vi sentrum som A-område, og indre by/utvidelser av indre by eller sentrum som A2-områder. I Oslo inkluderte dette også områdene Skøyen og Storo-Nydalen, fordi de er tilknyttet indre by, de har svært god regional kollektivtilgjengelighet og de har svært mange mennesker i gang- og sykkelavstand. I definisjon av A-områder la vi vekt på følgende:

- God kollektivtilgjengelighet til hele byen og regionen
- Mange bosatte i gang- og sykkelavstand
- Høy grad av funksjonsblanding

¹⁵ Da vi gjorde utvalget av kommuner, ble sykehuset i Namsos ved en feiltakelse ikke inkludert. Om dette hadde vært med, ville Namsos vært en av de 20 kommunene, mens Skien ikke hadde kommet med.

- Høy tetthet i og inntil området
- Bymessig bebyggelse
- God sammenheng med den tette bystrukturen

Vi skjelte til SSB sentrumsavgrønsing, og la oss i mange tilfeller tett opp til den¹⁶.

Definisjonen av A-områdene er basert på skjønsmessige vurderinger, basert på studier av kart og flyfoto, lokalkunnskap og dokumentstudier (i hovedsak for byer som hadde utarbeidet ABC-kart). Vi har forelagt og diskutert forslag til A-områder med oppdragsgiver, men det er TØI-forskernes vurderinger som ligger til grunn for de endelige avgrønsningene.

Vi diskuterte noen områder mer inngående. Dette gjaldt særlig Lysaker på grensen mellom Oslo og Bærum og områdene Bryn og Helsfyr i Oslo. Disse områdene har god regional kollektivtilgjengelighet, men oppfyller etter vår mening ikke de øvrige kriteriene vi har brukt for å definere A-områder¹⁷. De har ikke like god sammenheng med den tette bystrukturen som andre, lignende områder (Storo, Nydalen, Skøyen), de har færre mennesker som bor i gang- og sykkelavstand og de har i mindre grad bymessig bebyggelse. A-områdene er definert ut fra den lokale konteksten, og for den enkelte kommune. I det vi har definert som A-område (sentrum) i Grimstad og Elverum er det sannsynligvis lavere tetthet og dårligere kollektivtilgjengelighet enn i deler av Oslo som vi har definert utenfor A-området. A-området i Grimstad er altså definert ut fra hvor en statlig virksomhet med høy brukerintensitet bør lokaliseres i Grimstad - gitt at den skal etableres i Grimstad.

Videre utgjør byregioner med flerkjernestruktur en utfordring, som diskutert i kapittel 1.3.4. For eksempel er Ski kommune inkludert i analysen, og vi har definert hva som er A-område i Ski. Samtidig inngår Ski i Osloregionen, og det kan være en relevant problemstilling om en statlig virksomhet skal lokaliseres i Ski eller i deler av Oslo som vi ikke har definert som A-område i Oslo (for eksempel Helsfyr eller Bryn). Da kan Ski være en dårligere lokalisering enn for eksempel Helsfyr, om man vurderer dette i et byregionalt perspektiv (som man bør). Om man derimot vurderer hvor i Ski en brukerintensiv statlig virksomhet skal lokaliseres (dersom det er bestemt at den skal lokaliseres i Ski), vil det være riktig å lokalisere den i A-området i Ski. Denne problemstillingen er ikke nødvendigvis relevant i våre analyser. Vi analyserer om de statlige virksomhetene er lokalisert i/relokalisert til A-områder i de kommunene de faktisk er lokalisert i.

Etter å ha definert A-områdene i de 20 valgte byene, hadde vi en liste (for hver by) med grunnkretser som inngår i A-områder og en annen liste over grunnkretser som ikke inngår i A-områder. Ved hjelp av disse kunne vi sortere hvilke av de relevante statlige virksomhetene (som vi også har grunnkretsnummer for) som ligger i og utenfor A- og A2-områder i de aktuelle byene.

Etter at vi hadde gjort dette (og kommet ned i et overkommelig antall enheter), gjorde vi en manuell gjennomgang av de virksomhetene som er lokalisert utenfor A-områdene. Vi vurderte om noen av disse er virksomheter som ikke bør lokaliseres i A-områder, og som dermed ikke bør klassifiseres slik i analysene. Det ville være svært tidkrevende å gjøre dette grundig, og vår 'utlukning' er noe skjematisk. Vi tok NAV-kontor som er lokalisert i de bydelene de betjener ut av liste over virksomheter som bør lokaliseres i A-områder. Det

¹⁶ Vi inkluderte ikke løsrevne bydelssentre og lignende i våre A-områder – SSB har mange slike inne i sin sentrumsdefinisjon.

¹⁷ Reisevaneundersøkelser blant ansatte i virksomheter lokalisert i disse områdene viser også at bilandelene på arbeidsreiser ligger godt over 40 prosent, se Christiansen og Julsrud (2014) og Tennøy mfl. (2017b).

samme gjelder barnehjem og andre institusjoner og tjenester med overnatting¹⁸. Vi var usikre på de ulike kategoriene innen psykisk helsevern. Vi tok ut de som er betegnet 'Institusjoner i psykisk helsevern for barn og unge', og samme kategori for voksne. Vi valgte å beholde (i listen) det som er betegnet som poliklinikker, og det som betegnes barneverntjenester og familieverntjenester. Vi tok også ut noen få virksomheter som var betegnet som engrossalg, transporttjenester, o.l. De sysselsatte som er luket ut i denne siste runden er med blant de virksomhetene som inngår i kartene som viser lokalisering av virksomhetene i hver kommune (i kapittel 3). Vi kommenterer (i kapittel 3) hvilke typer virksomheter som er med i tallmaterialet vi gjør kvantitative analyser på.

Basert på denne sorteringen kunne vi gjøre kvantitative analyser av hvor stor andel av de nyetablerte eller relokaliserte statlige virksomhetene, samt andel sysselsatte i slike virksomheter, som er lokalisert i A-områder (og dermed etter vår definisjon 'riktig' i henhold til statlige planretningslinjer) og som ikke er det. Vi har gjort dette for hver kommune, for ulike sektorer og for de ulike årene som er inkludert i analysen (for å undersøke utvikling over tid).

Vi har også kort beskrevet situasjonen i hver av de 20 kommunene. Vi har inkludert kart for hver by som viser A-områder, samt hvor de sysselsatte i relevante statlige virksomheter som har flyttet eller relokalisert i perioden 2005 – 2015 er lokalisert. Disse skal gi en mer intuitiv forståelse av hvor store andeler som er lokalisert i og utenfor A-områder. Vi karakteriserer også kort hvilke typer virksomheter som er lokalisert utenfor A-områdene i hver by. I vedlegg 2 finnes oversikt over virksomhetene i hver kommune som er lokalisert utenfor A-områdene.

Til sist har vi diskutert resultatene fra analysene beskrevet over i lys av sentrale arealpolitiske føringer, med hovedvekt på de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging. Ut fra dette har vi gjort en mer overordnet vurdering av hvorvidt og i hvilken grad man kan si at statlig lokalisering de siste ti år har vært i tråd med arealpolitiske føringer.

1.4.3 Klimakonsekvenser

Vi skulle også beregne transportrelaterte klimagassutslipp for noen utvalgte funksjoner med ulik lokalisering. Hensikten er å illustrere hvordan statlige lokaliseringsbeslutninger påvirker klimagassutslipp fra transport til og fra statlige virksomheter. Vi valgte å gjøre slike beregninger for politistasjonen i Arendal, sykehus i Østfold og Stavanger, samt Vegdirektoratet i Oslo. Vi har sammenlignet klimagassutslipp ved dagens lokalisering og en alternativ lokalisering, enten en tenkt, tidligere eller fremtidig lokalisering.

Vi gjorde disse beregningene ved hjelp av Statsbyggs web-basert modell *klimagassregnskap.no*, utviklet i samarbeid mellom Statsbygg og Civitas. Modellen beregner klimagassutslipp for enkeltprosjekter eller på områdenivå. Inngangsdata er bruksareal, antall ansatte, antall besøkende, transportmiddelfordeling, parkeringsdekning og turproduksjon (basert på bygningskategori). Standardverdier for reisemiddelfordeling og turproduksjon kan benyttes, eller disse kan byttes ut med mer presise data der man har det. Vi har ikke gjort noen vurdering av hvor korrekt denne modellen beregner klimagassutslipp.

¹⁸ De som er angitt som 'Institusjoner innen barne- og ungdomsvern' og 'Rehabiliterings- og opptreningsinstitusjoner'.

1.4.4 Beslutningskjeder og lokaliseringsvalg

En viktig del av oppdraget har vært å undersøke hvorfor statlige virksomheter blir lokalisert som de gjør. Vi skulle undersøke overordnede føringer for hvordan statlige virksomheter skal agere som utbyggere og leietakere, med fokus på hvilke føringer som gis om hvor virksomhetene skal lokaliseres, hvor i beslutningskjedene valg om lokalisering skal tas, og av hvem. I samråd med oppdragsgiver valgte vi å gå nærmere inn på kategoriene justisbygg, sykehusbygg og leie av statlige kontorarbeidsplasser. Videre skulle vi, gjennom casestudier av tre konkrete beslutningsprosesser, undersøke hvor i beslutningskjedene valg av lokalisering ble gjort, hvilke hensyn som ble vektlagt i beslutningen, og hvem som hadde sterkest innflytelse på valg av lokalisering.

Metodene i denne delen av prosjektet har vært dokumentstudier og intervjuer. Vi fant fram til relevante dokumenter ved hjelp av oppdragsgiver, via intervjuene, fra nettsøk og via kildehenvisninger på materiale vi allerede hadde skaffet. De som ble intervjuet henviste til hvor vi kunne finne relevant informasjon, eller de hadde med regelverk og sakspapirer på intervjuet.

Det er gjennomført mellom tre og fem intervjuer per case (se vedlegg 3 for oversikt over de som ble intervjuet). De intervjuede ble valgt ut fra samtaler med oppdragsgiver i oppstartsmøtet, basert på hvem som kunne belyse både casene og prosessene mer generelt. Det ble laget to intervjuguider, en som dreide seg om prosessen generelt, og en som gikk mer i dybden på de utvalgte casene (se vedlegg 4). Intervjuene foretatt med informanter i andre byer ble gjort på Skype eller telefon. Etter intervjuene ble det skrevet en oppsummering av intervjuet som ble sendt til hver informant for kvalitetssjekk. På overordnet nivå har vi intervjuet Statsbygg for justisbygg og leiebygg, mens for sykehus har vi intervjuet Sykehusbygg for å få kunnskap om regelverk og generelle prosesser.

Casene ble valgt i samråd med oppdragsgiver. Et viktig kriterium var at casene skulle gi god effekt for læring, derfor valgte vi nylig gjennomførte prosesser. Det var også viktig å inkludere leie-case fordi det er stadig mer vanlig at statlige virksomheter leier. Alternative lokaliseringer har vært vurdert for alle casene. De tre casene vi valgte er:

- Sykehus i Stavanger
- Politistasjonen i Arendal
- Statens vegvesen (Region øst, avdeling Hamar og avdeling Oslo, leie)

Sykehuset i Stavanger ble valgt som case fordi det fra Statsbygg og Sykehusbygg sin side ble konkludert med at sykehuset i Stavanger kunne ha overføringsverdi til andre sykehusprosesser. Beslutningsprosessen er relativt fersk, og utredningene er gjort etter dagens system med mye dokumentasjon. Det skjer mange endringer i sykehussektoren, med sammenslåinger, nedleggelser og nye lokaliseringer. Valgt alternativ har skapt debatt i lokalsamfunnet, men områdereguleringsplanen som inkluderer tomt for nytt sykehus i Stavanger er vedtatt. For informasjon knyttet til sykehuset i Stavanger har vi intervjuet en fra Sykehusbygg sentralt og prosjektleder for sykehuset i Stavanger, som er ansatt i Sykehusbygg lokalt. Vi har også intervjuet en representant fra administrasjonen i fylkeskommunen i Rogaland og kommunaldirektør og saksbehandler i Stavanger kommune.

For Justisbygg har vi hatt intervju på overordnet nivå for generelle prosesser med representanter fra Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her ble politistasjonen i Arendal sett som et interessant case. Flere endringer som har skjedd i forbindelse med politireformen gjør at omlandet som skal betjenes blir større, samtidig som besøksintensiviteten kommer til å reduseres i fremtiden grunnet økt digitalisering av tjenester. Allerede ved åpning av nytt bygg ble det likevel satt spørsmålstejn i media ved om man hadde gjort riktige betraktninger, og det gjør at det vil være nyttig å se videre på

denne prosessen. For mer konkret kunnskap om politistasjonen i Arendal har vi intervjuet prosjektleder i Statsbygg, politimesteren i Arendal og en representant fra administrasjonen i kommunen.

Kontorbygg for Statens vegvesens regionale virksomhet ble også sett som relevant, fordi det er flere regionskontorer som flytter og samlokaliserer tidligere spredte enheter. Her har vi undersøkt to prosesser, en i Oslo og en på Hamar. I Oslo skal de flytte når leiekontrakten på Bryn går ut. På Hamar har de flyttet inn i nytt bygg. Vi har intervjuet Statsbygg og prosjektleder i Statens vegvesen region øst, avdeling Oslo og en tidligere ansatt som var med i prosjektgruppen for flytteprosessen på Hamar.

Fordi sykehuset i Stavanger har vært gjennom en mer omfattende prosess enn politistasjonen i Arendal og Statens vegvesen på Hamar og i Oslo, har det vært flere å intervju og flere dokumenter tilgjengelige for analyse. Vi mener likevel at materialet belyser beslutningskjedene og alle tre casene godt.

For hver case er prosess, aktører og beslutning om lokalisering beskrevet. Her har vi søkt å identifisere hvilke målsettinger som løftes frem og prioriteres, hvilke typer kunnskap som brukes i analyser og vurderinger, og hvem som påvirker lokaliseringsvalget. Dette kan være et godt rammeverk for å analysere dynamikk og avgjørende faktorer i plan- og beslutningsprosesser (som beskrevet i kapittel 1.3.5). Vi har analysert materialet på tvers av casene, for å undersøke hvilke trekk og faktorer som går igjen, og hvilke som varierer. Basert på dette har vi gitt innspill til endringer som kan gjøre at statlige arbeidsplassintensive virksomheter lokaliseres på rett sted i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

2 Brukerintensitet

Det første spørsmålet vi skulle besvare dreier seg om hvor høy brukerintensitet ulike statlige funksjoner generer. Brukerintensitet omhandler antall turer til og fra bygget/funksjonen per dag, som genereres ut fra antall arbeidsplasser og besøkende. I faglitteraturen benyttes ofte begrepene arbeidsplassintensive og publikumsintensive om virksomheter som har mange ansatte og/eller besøkende *per areal*. Det er disse man ønsker sentralt lokalisert, i henhold til ABC-prinsippet (Verroen mfl. 1990) og de Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (KMD 2014a). Statlige virksomheter omfatter mange ulike funksjoner. I denne rapporten har vi undersøkt brukerintensitet for følgende sju kategorier/funksjoner statlige bygg:

1. Sykehus
2. Politihus
3. Universiteter og høyskoler
4. Domstoler
5. Kulturbygg/Museer
6. Vanlige statlige kontorarbeidsplasser uten publikumsfunksjoner
7. NAV-kontorer

Det har vært utfordrende å fremskaffe gode og oppdaterte tall som beskriver brukerintensitet for de sju kategoriene. Verdiene vi har funnet i ulike kilder er av varierende art og alder, og beregningene som ligger til grunn har varierende grunnlag. I vedlegg 5 følger en redegjørelse for ulike kilder som er benyttet.

2.1 Våre funn

Tabell 2 presenterer verdier for brukerintensitet, det vil si antall turer generert av ansatte og besøkende per arealenhet for de ulike funksjonene. Ofte er dette omtalt som turproduksjonstall¹⁹. Verdiene i tabellen er de vi har vurdert som best egnet etter å ha gjennomført både litteratur- og dokumentstudier. Der vi har tall for antall ansatte og besøkende per areal, men ikke har erfaringstall for antall turer de ansatte og besøkende ved virksomheten generer, har vi beregnet dette med en forutsetning om at ansatte generer 1,8 turer per ansatt per døgn (ikke alle ansatte er tilstede hver dag), mens besøkende genererer 2 turer per besøkende per døgn.

$$\text{Brukerintensitet} = \left(\frac{\text{ansatte}}{m^2} * \frac{\text{turer}}{\text{ansatte}} \right) + \left(\frac{\text{besøkende}}{m^2} * \frac{\text{turer}}{\text{besøkende}} \right)$$

¹⁹ Med turproduksjon menes summen av alle turer ut (genererte turer) og inn (attraherte turer) av en sone/område/bygning (Statens vegvesen 2014).

Tabell 2: Areal- og besøksintensitet og brukerintensitet for sju statlige funksjoner.

Funksjon	Areal og besøksintensitet (brukere per 100 m ²)		Brukerintensitet (turer per 100 m ²)
	Ansatte	Publikum/besøkende	
Sykehus			13 turer per 100 m ²
Politihus ^{a, b}	2,2-5,5 ansatte per 100m ²	0,6-1,4 besøkende per ansatt per døgn (1,3-7,7 besøkende per 100m ²)	11-36 turer per 100 m ²
Universitet og høyskole	0,5-1,1 ansatte per 100 m ²	1,5 til 12 studieplasser og 0,3-0,5 besøkende per 100m ²	5-29 turer per 100 m ²
Domstol ^{a, b}	2,2-5,5 ansatte per 100m ²	1,4 besøkende per ansatt (3,1-7,7 besøkende per 100 m ²)	10-25 turer per 100 m ²
Kulturbygg	0,25 ansatte per 100m ²	30 besøkende per 100m ²	5-50 personturer per 100 m ²
Museer	0,05-1,18 ansatte per 100m ²		0,3-17 reiser per døgn per 100 m ²
Kontor ^b	2,2-5,5 ansatte per 100m ²	0,3-0,5 besøkende per 100m ²	3 til 20 turer per 100 m ²
NAV-kontor ^{a, b}	2,2-5,5 ansatte per 100m ²	4,4-11 besøkende per 100 m ²	7 til 26 personturer per 100 m ²

^a Politihus, domstoler og NAV-kontorer vurderes på lik linje med kontor med hensyn til antall ansatte per 100 m².

^b Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015b) har fastsatt en øvre grense for arealer per ansatt for framtidige statlige kontorlokaler og for kontordelen i bygg til virksomheter med arealkrevende formål. Arealnormen er på 23 m² BTA per ansatt. Dette tilsvarer 4,3 ansatte per 100 m². Arealnormen skal kun gjelde ved statlige byggeprosjekter og ikke ved leie av private kontorbygg. Dersom det er behov for å gå utover normen, må dette begrunnes særskilt i funksjonsbeskrivelsen.

Dataene i tabellen baserer seg på en gjennomgang av en rekke ulike kilder, blant annet håndbøker, veiledningsmaterieell og trafikkanalyser. Vi har først undersøkt håndbøker og veiledningsmaterieell for trafikkanalyser (Statens vegvesen 2014 og Meland mfl. 2013) og klimagassberegninger (Selvig mfl. 2014). Deretter har vi undersøkt trafikkanalyser og utenlandsk litteratur. I kapittel 2.1.1 til 2.1.7 diskuterer vi tallene som fremkommer i tabell 2 for brukerintensitet for de valgte funksjonene nærmere med utgangspunkt i disse kildene, før vi i kapittel 2.2 konkluderer med hvilke statlige funksjoner som har høyest brukerintensitet.

2.1.1 Sykehus

Brukerintensiteten ved sykehus defineres av antall ansatte, pasienter (dagpasienter/‘varm seng’) og besøkende og hvor mange turer disse gjør til og fra sykehuset per døgn. I ulike kilder beskrives brukerintensiteten ved sykehus på forskjellige måter. Statens vegvesens (2014) *Håndbok V713 Trafikkberegninger*²⁰ inneholder ikke erfaringstall for turproduksjon for denne arealbrukskategorien, og dette inngår heller ikke i Sintef rapport A25302 *Erfaringstall for turproduksjon* (Meland mfl. 2013). Relevante data for sykehus finner vi i *Regneregler for klimagassberegninger i Future Built* (Selvig mfl. 2014) og i trafikkanalyser. I regnereglene for klimagassberegninger skilles det mellom faste brukere (ansatte) og andre brukere (pasienter og besøkende). Antallet vil avhenge av type sykehus.

Transportutredning Universitetsområdet (Stavanger kommune, 2015) inneholder tall for turproduksjon for sykehus basert på erfaringstall fra *Trafikkanalyse Sykehus på Våland* (Asplan Viak 2012). Utredningen oppgir at man bør regne med 13 reiser per 100 m² BRA

²⁰ Det faglige grunnlaget i denne håndboken er fra Håndbok 146 Trafikkberegninger fra 1989. Det er kun nummereringen som er endret i 2014-serien. Håndboka er under revisjon.

sykehus. Vi kjenner ikke bakgrunnen for dette tallet, men da ikke annet er oppgitt antas det å omfatte turer per arealenhet for både ansatte, pasienter og brukere.

Vi har søkt supplerende kilder for å verifisere dette tallet, samt for å finne et intervall som for eksempel tar opp i seg ulike typer sykehus. Vi har ikke funnet erfaringstall som viser antall ansatte, antall pasienter og antall besøkende per areal ved sykehus, som sammen med tall for turer per ansatt og turer per besøkende kunne ha dannet grunnlag for å beregne brukerintensiteten ved sykehus. Selvig mfl. (2014) anbefaler riktignok å benytte 0,5 dagpasienter + 0,5 besøk per «varm seng» som anslag på antall andre brukere per døgn ved sykehus. Også Nordal (2012) benytter 0,5 besøk per innlagt pasient, og for dagpasienter er det beregnet 0,2 besøk per dag per dagpasient (ibid).

Vi har funnet noen tall knyttet til turproduksjon for sykehus. I følge Nordal (2012) genererer sykehus 1,8 turer per ansatt per dag (basert på 207 arbeidsdager per år og 90 prosent oppmøte hver dag). Dagpasienter og besøkende genererer 2 turer per dagpasient/besøkende per døgn (Selvig mfl. 2014, Norddal 2012). For pasienter (varm seng) regner Nordal (2012) med 0,33 turer per pasient per døgn.

Å ta disse tallene videre til beregninger av brukerintensitet forutsetter kunnskap om antall ansatte, sengeplasser og dagpasienter per areal, hvilket vi ikke har funnet frem til innenfor dette prosjektets rammer. Med få kilder og manglende forutsetninger for beregninger, benytter vi derfor 13 turer per 100 m² som brukerintensitet for sykehus, selv om det er grunn til å tro at intervall ville ha vært mer riktig for å fange opp variasjon ved ulike typer sykehusbygg.

2.1.2 Politihus

Politihus er en større kontorfunksjon med faste kontorplasser, der det også utøves en del kundebehandling. I tillegg utøver mange ansatte sitt arbeid ute i felt (uavhengig av antall kontorplasser). Vi har funnet lite litteratur som konkret beskriver brukerintensitet for politihus, men Norconsult har utarbeidet en trafikkanalyse for Tromsø politihus i 2011 (Norconsult 2011). Denne opererer ikke med turer per arealenhet, men gjennomfører beregninger med utgangspunkt i tall for kontorlokaler fra *Håndbok 146 Trafikkberegninger* (Statens vegvesen 1989) og går direkte til å beregne antall bilturer per ansatte i stedet for å beregne turproduksjon uavhengig av reisemiddelvalg. I *Regneregler for klimagassberegninger i Future Built* (Selvig mfl. 2014) angis det at turproduksjonstall for publikumsintensive kontorbygg gjelder for virksomheter som betjener kunder/klienter, som for eksempel visse kommunale kontorer, NAV-ekspedisjoner, tinghus, advokatkontorer og lignende privat forretningsmessig servicevirksomhet.

Med dette som utgangspunkt har vi valgt å benytte tall for «publikumsintensive kontorbygninger» som utgangspunkt for brukerintensitet for Politihus. Som det fremgår av tabell 2, regner man 2,2-5,5 ansatte per 100 m² for denne type kontorlokaler. Sammenligner vi dette med erfaringstall for ansatte og arealtall for to nyere politihus, Arendal og Troms, kommer begge disse innenfor dette intervallet²¹, og intervallet synes fornuftig.

Meland mfl. (2013) oppgir at antall personturer per ansatte i kontorbygg varierer fra 1,8-3,8 personturer per ansatt per døgn. Vi vurderer at ansatte ved Politihus ligger høyt

²¹ Ved beregning av trafikksituasjonen ved nytt politihus i Tromsø oppgir Norconsult (2011, s. 19) 303 ansatte og 7200 m² funksjonsarealer, dette gir 4,2 ansatte per 100 m². Basert på opplysninger om brutto bygningsareal for Arendal politihus via www.statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Byggeprosjekter/Arendal-politistasjon/ og opplysninger om kapasitet for ansatte via www.politi.no/agder/aktuelt/nyhetsarkiv/2015_04/nyhet_14919.xml, gir dette 2,4 ansatte per 100 m² BTA (6187 m² BTA og 150 ansatte).

sammenlignet med andre kontorbygg, da flere av de ansatte er ute i felt, og mener at 3,8 personturer per ansatt per døgn bør legges til grunn for å beregne brukerintensiteten. 2,2-5,5 ansatte per 100 m² og 3,8 personturer per ansatt per døgn, medfører at ansatte generer 8,4-20,9 turer per 100 m².

I Selvig mfl. (2014) oppgis det 1,4 besøk per ansatt og 1,43 reiser per døgn per andre brukere som gjennomsnitt for året ved publikumsintensive kontorbygg. I trafikkanalysen for nytt politihus i Tromsø benytter Norconsult (2011) en besøkende per ansatt per døgn. I forbindelse med intervjuer utført som del av casestudier (se kapittel 5), har vi fått opplyst 0,6 besøk per ansatt i forbindelse med lokaliseringen av Arendal politistasjon. Vi baserer oss dermed på at politihus generer fra 0,6-1,4 besøkende per ansatt. Vi regner om besøkende per ansatt til besøkende per areal. Med utgangspunkt i at det er 2,2-5,5 ansatte per 100 m² ved politihus, får vi 1,3-7,7 besøkende per 100 m². Vi forutsetter 2 turer per besøkende per døgn, og vi får dermed at de besøkende generer 2,6-15,4 turer per 100 m². Når vi summerer turer generert av ansatte og besøkende får vi at brukerintensiteten for politihus ligger i størrelsesorden fra 11 til 36 turer per 100 m².

2.1.3 Universiteter og høyskoler

Brukerintensiteten vil for universiteter og høyskoler omfatte turer per arealenhet generert av ansatte, studenter og besøkende. Vi har funnet noen erfaringstall knyttet til dette. *Regneregler for klimagassberegninger i Future Built* (Selvig mfl. 2014) ser nærmere på turer generert av studenter ved skolebygg, og tar utgangspunkt i at 80 prosent av studentene bygget har kapasitet til er tilstede daglig. 190 åpne dager i året ligger til grunn for estimerte 0,83 reiser per døgn per student som gjennomsnitt for året.

I 2015 ble det gjort en transportutredning for universitetsområdet på Ullandhaug i Stavanger (Stavanger kommune 2015). Det ble brukt tall for turproduksjon for kontorvirksomhet fra *Håndbok 146* (Statens vegvesen 1989) som følge av mangel på turproduksjonstall for universiteter og høyskoler, men med noen tilpasninger. I beregninger av «*framtidig nyskapt transportarbeid*» (Stavanger kommune 2015:45) legges det til grunn at universiteter vil ha en lavere tetthet av ansatte og studenter enn man vanligvis finner ved kontorvirksomheter (på grunn av forelesningssaler, auditorium, laboratorium med mer), og det benyttes 3 ansatte/studenter per 100 m². Med utgangspunkt i 3,5 reiser per døgn (erfaringstall turproduksjon for næring) beregnes det i Stavanger-utredningen en brukerintensitet på 6,3 reiser per 100 m² BRA for Universitet i Stavanger (her forutsettes en gjennomsnittlig tilstedeværelse på for ansatte og studenter er på 60 prosent). Vi ser at Selvig mfl. (2014) har lagt til grunn en høyere tilstedeværelse for studenter enn Stavanger kommune (2015). Tilstedeværelsen vil avhenge av hva slags undervisningstilbud universitetet/høyskolen tilbyr (forelesningsbasert, fjernbasert, samlingsbasert med mer).

Vi har undersøkt tall fra *Database for statistikk om høgre utdanning*²² for å finne erfaringstall knyttet til årsverk, studenter og arealstørrelser (antall kvadratmeter bruttoareal) for høyskoler og universitet i Norge. Tallene er benyttet for å beregne gjennomsnittstall for antall ansatte og studenter per 100 m² oppgitt bruttoareal. Tallene fremkommer av tabell 3. Som det fremkommer av tabellen varierer antall studieplasser fra 1,5 til 12 studieplasser per 100 m² og antall årsverk ligger i størrelsesorden 0,5-1,1 ansatte per 100 m².

22

http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=159&visKode=false&columns=arstall&cindex=1&formel=801!8!802!8!803&hier=insttype!9!instkode!9!fakkode!9!ufakkode&sti=¶m=dep_id%3D1!9!arstall%3D2016!8!2015.

Tabell 3: Universiteter og høyskoler: Arealer (antall kvadratmeter bruttoareal), antall studenter, antall årsverk, studenter per faglige årsverk og per årsverk er hentet fra Database for statistikk om høgre utdanning, NSD 2016. , Med utgangspunkt i dette er antall studieplasser og årsverk per 100 m² beregnet.

Institusjons- type	2016						
	M ²	Studenter	Årsverk 2016	Studenter/ årsverk	Studenter/ faglige årsverk	Studieplasser/ 100 m ²	Årsverk/ 100 m ²
Universiteter	2612601	141303	25880	5,5	9,3	5,4	1,0
Statlige vitenskapelige høyskoler	115170	8 448	1150	7,3	11,5	7,3	1,0
Statlige høyskoler	655301	78456	7123	11,0	17,8	12,0	1,1
Kunsthøyskoler	59077	891	297	3,0	6,7	1,5	0,5
Gjennomsnitt				6,7	11,3	6,6	0,9
Intervall				3,0-5,5	6,7-11,5	1,5-12	0,5-1,1

Klimagassregnskap (Selvig mfl. 2014) kun opplyser tall for andre brukere (i dette tilfellet studenter). For å beregne brukerintensiteten ved universiteter og høyskoler legger vi derfor Stavanger kommunes tall til grunn sammen med erfaringstallene for antall studenter og antall årsverk fra tabellen over. Med en tilstedeværelse på 60 prosent og 3,5 turer per døgn som utgangspunkt for reiser blant ansatte og studenter, får vi at de ansatte genererer 1,0-2,3 turer per 100 m² og at studentene generer 3,2-25,2 turer per 100 m².

Vi har ikke funnet omtale av antall besøkende til universiteter og høyskoler. Vi har derfor valgt å legge besøkstall for ikke-publikumsattraktive kontorbygg til grunn, og benytter derfor 0,3-0,5 besøkende per 100 m² for antall besøkende til universiteter og høyskoler. Det regnes 2 turer per besøkende per døgn. De besøkende generer da 0,6-1,0 turer per 100 m².

Når vi summerer turer generert av ansatte, studenter og besøkende får vi en brukerintensitet på 4,8-28,5 reiser per 100 m² for universiteter og høyskoler. Å forutsette en brukerintensitet på 6,3 reiser per 100 m² for universiteter og høyskoler, slik det er benyttet for Universitetet i Stavanger, synes ganske rimelig, selv om denne er lav. I beregningen fra Stavanger inngår derimot ikke besøkende. Basert på besøkstall for ikke-publikumsattraktive kontorbygg generere disse 0,5-1,1 turer per 100 m². Legger vi til dette til tallet fra Stavanger, får vi en brukerintensitet på 6,8-7,4 reiser per 100 m². For nye lokaliseringer må det forventes at en høyere arealintensitet legges til grunn enn tallene som fremkommer for studieplasser og årsverk per 100 m² basert på eksisterende situasjon. At brukerintensitet for universiteter og høyskoler kan ligge i størrelsesordenen 5-29 reiser per 100 m² synes derfor ikke urimelig, og legges til grunn for vår vurdering av hvilke statlige funksjoner som har høy brukerintensitet.

2.1.4 Domstoler

Domstolene i Norge omfatter i hovedsak høyesterett, lagmanns- og tingretter. Brukerintensiteten vil omfatte turer per arealenhet generert av ansatte og besøkende, der de besøkende vil være en ganske sammensatt gruppe bestående av blant annet aktører i straffesaker, sakkyndige, vitner, presse, publikum med flere.

Det er funnet lite litteratur om brukerintensitet og turproduksjon tilknyttet domstoler, men Selvig mfl. (2014:19) definerer tinghus som publikumsattraktive kontorer i *Regneregler for klimagassberegninger i Future Built*. Da domstoler også har mange funksjoner ut over kontorer, kan det være aktuelt å legge en noe lavere arealeffektivitet til grunn.

I *Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger* (Statsbygg mfl. 2016:18) følger en oversikt over seks domstoler i Rogaland, der blant annet areal og antall ansatte er angitt. Med denne som utgangspunkt kommer vi frem til at for disse domstolene er det 0,9-1,1 ansatte per 100 m². Vi har da sett bort fra Stavanger tingrett som har 8,4 ansatte per 100 m².

Det er nylig utarbeidet en arealveileder for tinghus (Statsbygg og Domstolsadministrasjonen 2016). Det legges til grunn at veilederen skal bygge på KMDs rundskriv for arealnormer²³, som fastsetter at for fremtidige statlige kontorlokaler og kontordeler i bygg med virksomheter med arealkrevende formål skal settes en arealnorm på 23 m² BTA pr ansatt (øvre grense). Basert på dette kan vi derfor anslå minimum 4,3 ansatte per 100 m² for domstoler ved fremtidige utbygginger, men at domstoler ligger i størrelsesorden 2,2-5,5 ansatte per 100 m² (basert på tallene for publikumsintensive kontorbygg). Meland mfl. (2013) oppgir at antall personturer per ansatte i kontorbygg varierer fra 1,8-3,8 personturer per ansatt per døgn, for domstoler antas det at antall turer ut av domstolen er begrenset og vi legger 1,8 personturer per ansatt til grunn. De ansatte genererer dermed fra 4,0-9,9 turer per 100 m².

Vi har ikke funnet erfaringstall knyttet til antall besøkende per ansatt for domstoler. Domstoler regnes imidlertid som publikumsattraktive, med mange ulike typer besøkende. Vi legger til derfor til grunn 1,4 besøkende per ansatt per døgn og 2 turer per besøkende per døgn. Vi får dermed at 3,1-7,7 besøkende per 100 m² generer 6,2-15,4 turer per 100 m². Når vi summerer turer generert av ansatte og besøkende, får vi en samlet brukerintensitet for domstoler på ca. 10-25 turer per 100 m².

2.1.5 Kulturbygg og museer

For kulturbygg og museer vil brukerintensiteten omfatte ansatte og besøkende (publikum). Kulturbygg kan inneha mange ulike funksjoner som kan være mer eller mindre plasskrevende og ha store individuelle forskjeller når det gjelder besøkskapasitet som direkte konsekvens av kulturbyggets funksjon. Det samme gjelder museer, som dekker mange ulike tema og i størrelse. På grunn av at brukerintensiteten vi kommer frem til for museer og kulturbygg har stort spenn, har vi i tabell 2 valgt å skille mellom disse.

I *Regneregler for klimagassberegninger i Future Built* (Selvig mfl. 2014) anslås 30 besøkende per 100 m² kulturbygg generelt. Basert på 300 åpne dager i året gir oppgis 1,65 turer per døgn per besøkende som gjennomsnitt for året. Dette gir 49,5 turer per døgn per 100 m². Antall ansatte per 100 m² er ikke oppgitt. I forbindelse med en trafikkanalyse utarbeidet i forbindelse med et nybygg for Brønnøysundsregistrene (Norsam 2015) er det for et 400 m² stort kulturbygg med 0,25 ansatte per 100 m² beregnet at kulturbygget genererer 5 personturer per 100 m². Dette tilsvarer at kulturbygg genererer 20 turer per ansatt per gjennomsnittlige døgn, og betyr at både ansatte og besøkende til kulturbygget inngår i tallet. Trafikkanalysen skal være gjennomført på grunnlag av dokumenterte erfaringsdata fra ulike reisevaneundersøkelser når det gjelder turgenerering.

Tar vi utgangspunkt i at 0,25 ansatte per 100 m² kulturbygg gjennomfører 1,8 reiser per ansatt per døgn, gir dette 0,45 reiser per 100 m². 30 besøkende per 100 m² kulturbygg som i gjennomsnitt reiser 1,65 turer per besøkende per døgn, gir 49,5 besøksreiser per 100 m². Summen av dette gir en brukerintensitet for kulturbygg på 50 reiser per 100 m² kulturbygg.

Med dette som utgangspunkt anslår vi at brukerintensiteten for kulturbygg varierer fra 5-50 reiser per døgn per 100 m².

²³ Saksfremlegg 16/1056 - 1 om forslag til arealveileder tinghus, Domstoladministrasjonen 2016.

Vi har ikke funnet litteratur, trafikkanalyser eller andre tall for brukerintensitet ved museer, og har derfor vurdert om det er andre typer data som kan legges til grunn for å komme frem til dette. For eksempel samler Kulturrådet inn, bearbeider og publiserer statistikk fra museer. Det er et nært samarbeid med Statistisk sentralbyrå, og statistikken inngår i Norges offisielle statistikk. Museumsstatistikken²⁴ gir oversikt over totalt besøk, enkeltbesøk, gruppebesøk og betalende besøk, samt lønte årsverk, årsverk i faste stillinger og prosentandel i faste stillinger, men er ikke oppgitt per enhet eller areal. I publikasjonen *Statistikk for museum 2015* (Kulturrådet 2017) presenteres derimot blant annet konkrete besøkstall for 116 museer. Museer har ofte varierende besøkstall fordelt ut over året. Vi har tatt utgangspunkt i dette og to ulike museer for å se nærmere på brukerintensitet. I en trafikkanalyse for museer på Bygdøy i Oslo presenteres aktuelle tall (Haakenaasen og Lynum 2010), og vi har benyttet Vikinghuset og Holocaust-senteret (HL-senteret) som eksempler.

Vikinghuset har et areal på 38200 m². Museet er et av landets mest besøkte museum. I 2009 var det 372 500 besøkende til Vikinghuset, og det daglige reisevolumet varierte fra 258-2536 personturer per dag (summen av personturer for besøkende, tur/retur). Det er store variasjoner mellom lavsesong og høysesong (Haakenaasen og Lynum 2010). Antall besøkende har økt betraktelig de siste årene, dermed også antall personturer. I 2016 hadde museet over 500 000 besøkende, og en stor andel i sommermånedene. Bare i juli og august 2016 hadde museet mer enn 200 000 besøkende, dette tilsvarer over 3300 besøkende per dag som generer 6600 turer per dag (2 turer per besøkende). Tar vi utgangspunkt i både tallene fra 2009 og besøkstall fra 2016, ser vi at brukerintensiteten for besøkende varierer fra 0,7-17 reiser per døgn per 100 m². I 2009 var det 15-20 ansatte til stede hver dag, vi antar at dette har steget de siste årene og legger til grunn at 20 ansatte gjennomfører 2 reiser hver dag, hvilket gir 0,1 ansattreiser per dag per 100 m². Samlet brukerintensitet for Vikingskiphuset er dermed 0,8-17,1 reiser per døgn per 100 m².

Holocaust-senteret (HL-senteret) disponerer 3376 m² BTA i Villa Grande i Oslo. I 2009 hadde museet 12 500 besøkende. Det daglige reisevolumet for museet i 2009 varierte fra 11-78 reiser per dag (personturer, tur/retur) (Haakenaasen og Lynum, 2010). Dette gir fra 0,32-2,3 besøksreiser per 100 m². Museet hadde 40 ansatte i 2009 (ibid), dette gir 1,18 ansatte per 100 m². Vi regner 1,8 reiser per dag for de ansatte, da vi forutsetter at ikke alle ansatte er til stede hver dag (flere av de ansatte ved senteret er forskere). De ansatte gjennomfører dermed 2,1 reiser per 100 m². Samlet brukerintensitet for HL-senteret er 2,4-4,4 reiser per døgn per 100 m².

Vikingskiphuset er et av landets mest besøkte museum, og tallene for brukerintensitet representerer dermed maksimumsverdier for denne funksjonen. I museumsstatistikken fra 2015 (Kulturrådet 2017) har de 5 minste museene fra 1111 besøkende og lavere. Det er 18 museum som har mindre enn 12 000 årlige besøkende. HL-senteret, med 12 500 besøkende i 2009 (vi har ikke funnet nyere tall) og mange ansatte (40) representerer dermed ikke de aller minste museene med hensyn til besøkstall. Ser vi bort fra de ansatte sine reiser er brukerintensitet for HL-senteret 0,3 reiser per døgn per 100 m² på dagene med lavest besøkstall. Samtidig vet vi at arealtallene, antall ansatte og antall besøkende varierer ut fra museet sitt tematiske felt. Vi anslår at brukerintensiteten for museum varierer fra 0,3-17 reiser per døgn per 100 m².

²⁴ <https://ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/museer>

2.1.6 Kontorbygg (ikke-publikumsintensive)

Kontorbygg er den funksjonen som er best beskrevet i kilder vi har funnet gjennom litteratursøk. Bygninger med kontorvirksomhet kan ha varierende funksjoner som påvirker hvorvidt virksomheten generer større eller mindre turproduksjon. For eksempel vil kontorer som krever flere møter og kundebehandling generere flere turer enn kontorer som kun har interne møter og ikke praktiserer kundebehandling. Det skilles derfor ofte mellom publikumsintensive og ikke-publikumsintensive kontorbygg. I følge Selvig mfl. (2014) er publikumsattraktive kontorbygg kontorer som blant sine funksjoner betjener kunder/klienter. Dette omfatter for eksempel visse kommunale kontorer, NAV-ekspedisjoner, tinghus, advokatkontorer og lignende privat forretningsmessig servicevirksomhet. Denne type kontorbygg er omtalt i neste kapittel. Ikke-publikumsattraktive kontorbygg er kontorer som ikke betjener publikum, men som får besøk til møter, samtaler og lignende fra samarbeidspartnere og andre (ibid).

Turproduksjonstall for kontorbygg er beskrevet i *Statens vegvesens håndbok V713 Trafikkberegninger* (Statens vegvesen 2014), der det faglige innholdet baserer seg på *Statens Vegvesens håndbok 146, Trafikkberegninger* (Statens vegvesen 1989). Håndboka benyttes som datagrunnlag for turproduksjon for kontorbygg i mange kilder, særlig trafikkanalyser. Men tallene reflekterer ikke nødvendigvis dagens fokus på arealeffektivitet, transportbehov, reisemønster og offentlig service via digitale plattformer. For eksempel har digitalisering og servicearbeid via internett trolig redusert besøkstall til enkelte typer kontorvirksomheter de siste årene. Arealeffektivisering og nye måter å arbeide på i kontorlandskap, som for eksempel «hot desking» eller åpent kontorlandskap, gir et høyere antall brukere per areal enn tidligere. Allerede i 2010 ble for eksempel kontorbygninger i Oslo planlagt med et mål om 20 m² per ansatt. Staten legger gjennom sine retningslinjer til grunn maksimum 23 m² per ansatt, som tilsvarer minimum 4,3 ansatte per 100 m². Vi vet også at flere nyere kontorbygg har ytterligere arealeffektivitet, med for eksempel 18 m² per ansatt i Telenorbygget på Fornebu, som gir 5,5 ansatte per 100 m². Flere av de norske kildene knyttet til brukerintensitet er ikke oppdatert i forhold til den arealeffektiviteten vi ser de senere år. For eksempel vises det i Strømmen (2001) til 2,21- 2,79 ansatte per 100 m² kontorbygg, dette er tall som baserer seg på undersøkelser ved ulike typer virksomheter. Tar vi utgangspunkt i tilgjengelig litteratur (blant annet Strømmen (2001) og den arealeffektiviteten som nye kontorbygg bygges etter, vil arealintensiteten for kontorbygg variere fra 2,2 til 5,5 ansatte per 100 m², med et minimumskrav for nye kontorbygg i staten på 4,3 ansatte per 100 m².

Også med hensyn til antall personturer de ansatte genererer, finner vi et bredt spenn i våre kilder. I håndboka for trafikkberegninger (Statens vegvesen 2014 og 1989) angis det 5-20 personturer per 100 m², mens det i Meland mfl. (2013) legges til grunn at de ansatte generer 3-14,7 personturer per 100 m² (etter planen vil disse tallene tas inn i en ny håndbok). I Sintef-rapporten (Meland mfl. 2013) er det ikke skilt mellom ulike typer kontorbygg. I nyere trafikkanalyser, blant annet i trafikkanalyse for nytt regjeringsbygg (Statsbygg 2016b), tas det for eksempel utgangspunkt i 2,5 personreiser per ansatt per dag og 0,6 besøksreiser per ansatt per dag, tilsvarende det laveste nivået i Sintef-rapporten (Meland mfl. 2013).

Ser vi nærmere på besøkstall, så oppgir Selvig mfl. (2014) 0,7 besøk per ansatt ved ikke-publikumsintensive kontorbygg. Dette tilsvarer 1,5-3,9 besøkende per 100 m², og 3 besøkende per 100 m² etter statens arealnorm. Videre oppgir Selvig mfl. (ibid) 1,43 reiser per besøkende, vi får dermed 2,1-5,6 besøksreiser per 100 m². Strømmen (2001) benytter 0,27-0,54 besøkende per 100 m², basert på sin undersøkelse av flere virksomheter. I Strømmen (ibid) oppgis ikke antall turer per besøkende, men legger vi 1,43 reiser per besøkende til grunn får vi 0,4-0,8 besøksreiser per 100 m².

Legger vi til grunn 3-14,7 ansatturer per 100 m² (Meland mfl. 2013) og at de besøkende generer fra 0,4-5,6 reiser per 100 m² (da inngår de laveste og høyeste besøkstallene), får vi at den samlede brukerintensiteten for ikke-publikumsintensive kontorbygg antas å variere fra 3 til 20 turer per 100 m².

2.1.7 NAV-kontorer (publikumsintensive kontorbygg)

Vi har ikke funnet litteratur om sier noe om besøkstall, antall ansatte eller arealbruk tilknyttet NAV-kontorer, spesielt, men Selvig mfl. (2014) nevner i *Regneregler for klimagassberegninger i Future built-bygg og områder* NAV-kontorer som eksempel på publikumsintensive kontorbygg. Vi har valgt å ta dette som utgangspunkt.

Når det gjelder arealintensiteten i form av ansatte per 100 m², vil den samme arealeffektiviteten være gjeldende som for andre kontorbygg. Fra kapittel 2.1.6 vet vi at dette varierer fra 2,2 til 5,5 ansatte per 100 m², og med et minimumskrav for nye kontorbygg i staten på 4,3 ansatte per 100 m². Meland mfl. (2013) legger til grunn 3-14,7 personturer per 100 m² for ansatte i kontorbygg (etter planen vil disse tallene tas inn i en ny håndbok). I Sintef-rapporten (ibid) er det ikke skilt mellom ulike typer kontorbygg.

Selvig mfl. (2014) oppgir 1,4 besøk per ansatt og 1,43 personturer per besøkende per døgn for publikumsintensive kontorbygg. Vi har ikke funnet andre tall knyttet til besøkende for denne type bygg. Vi får dermed 4,4-11 personturer per 100 m² for besøkende i publikumsintensive kontorbygg

Legger vi Meland mfl. (2013) og Selvig mfl. (2014) til grunn for beregning, får vi en samlet brukerintensitet for NAV-kontorer og andre publikumsintensive kontorbygg som varierer fra 7 til 26 personturer per 100 m².

2.2 Funksjoner med høy brukerintensitet

Vi skulle undersøke hvilke av de utvalgte, statlige funksjonene som har høyest brukerintensitet, altså hvilken funksjon som generer flest antall turer per arealenhet. Vårt utgangspunkt for å vurdere brukerintensiteten har enten vært konkrete erfaringstall eller beregning basert på følgende

$$\text{Brukerintensitet} = \left(\frac{\text{ansatte}}{\text{m}^2} * \frac{\text{turer}}{\text{ansatte}} \right) + \left(\frac{\text{besøkende}}{\text{m}^2} * \frac{\text{turer}}{\text{besøkende}} \right)$$

De vurderingene vi har kommet frem til i kapittel 2.1.1 til 2.1.7 er oppsummert i tabell 2. Tallene er usikre, og de varierer innenfor ulike kategorier. Vi kom frem til brukerintensiteter på mellom 0,3 og 50 personturer per m² per døgn. Maksimal brukerintensitet i de ulike kategoriene varierte mellom 13 og 50 personturer per m². Etter vår vurdering har dermed alle disse kategoriene bygg potensielt høy brukerintensitet, men det kan være ulike oppfatninger om hva som er 'høy' og 'lav' brukerintensitet.

Av de vurderte funksjonene er det kulturbygg som har høyest maksimale brukerintensitet med opptil 50 turer per 100 m². Samtidig er det stor variasjon mellom ulike kulturbygg, og basert på de tallene vi har kommet frem til kan de også ha en brukerintensitet ned i 5 turer per 100 m², som er det tredje laveste tallet for brukerintensitet. Kulturbygg kan omfatte kino, scener, kulturskoler, opera med mer, og det er store variasjoner i både antall ansatte og besøkende per 100 m².

Også politihus har høy brukerintensitet, med opptil 36 turer per 100 m². Her er det kombinasjonen mange kontoransatte, ansatte i felt og besøkende som skaper høy

brukerintensitet. Siden arealeffektivitet for politihus vil variere, vil det være politihus som har lavere brukerintensitet enn dette, med verdier ned mot 11 turer per 100 m².

Universiteter og høyskoler har mange ansatte og studenter, og ulike beregninger av det transportskapende arbeidet ved denne funksjonen har tatt utgangspunkt i brukerintensitet ved kontorbygg, men med en lavere tilstedeværelse av ansatte og studenter enn ved vanlige kontorbygninger. Vi har beregnet antall ansatte og studenter per areal ved universiteter og høyskoler basert på tilgjengelig statistikk, og sammen med det transportskapende arbeidet har vi kommet frem til en brukerintensitet på 5-29 reiser per 100 m², dette medfører at universiteter og høyskoler har den tredje høyeste maksimale brukerintensiteten i denne undersøkelsen (men også den tredje laveste minimale brukerintensiteten).

NAV-kontorer har mange ansatte og mange besøkende per ansatt, og vi har kommet frem til at de har en brukerintensitet som varierer fra 7-26 turer per 100 m², avhengig av hvor arealeffektive de er. Domstoler har en brukerintensitet som varierer fra 10-25 turer per 100 m², med en relativt kompleks sammensetning av besøkende som har vært vanskelig å anslå. Ikke-publikumsintensive kontorbygg har en brukerintensitet som varierer fra 3-20 turer per 100 m².

Brukerintensiteten ved sykehus påvirkes av reiser generert av ansatte, pasienter og beregnet besøk per pasient. Basert på undersøkte kilder har vi kommet frem til at sykehus genererer 13 reiser per 100 m², dette gjør at funksjonen havner omtrent «midt på» med hensyn til brukerintensitet. Det er imidlertid grunn til å tro at brukerintensiteten for sykehus varierer, for eksempel vil det være ulike antall plasser for dagpasienter og innlagte pasienter ved forskjellige sykehus. Vi har imidlertid ikke funnet grunnlag som gjør det mulig for oss å komme frem til et intervall som tar opp i seg dette, og i vår gjennomgang kommer derfor sykehus ikke opp med en høyere brukerintensitet.

Blant de funksjonene som generer lavest brukerintensitet finner vi enkelte museum med lave besøkstall i forhold til antall kvadratmeter bygningsareal, med en minimumsbrukerintensitet ned i 0,3 turer per 100 m². Nest lavest brukerintensitet finner vi blant ikke-publikumsintensive kontorbygg med lav arealeffektivitet, med en minimumsbrukerintensitet på 3 turer per 100 m². Ved etablering av nye kontorbygg i tråd med statens krav til arealeffektivitet vil også disse bli langt mer brukerintense, rundt 15 turer per 100 m².

Som vi har sett varierer brukerintensitet mellom de ulike funksjonene, men også innenfor hver kategori. En utfordring med mye av tallmaterialet vi har funnet er at det ofte er utarbeidet på grunnlag av faktiske reisevaner, og at i mange av kildene foreligger det først og fremst tall om antall bilturer funksjonen skaper og ikke det totale antallet turer uavhengig av reisemiddel. Ved vurdering av brukerintensitet ved lokalisering av statlige funksjoner er det nødvendig med en nærmere vurdering av byggets arealeffektivitet i forhold til antall ansatte og hvor mange andre brukere (besøkende, pasienter med mer) funksjonen genererer. Vi fremhever viktigheten av å vurdere funksjonens brukerintensitet uavhengig av valgt reisemiddel før man ser på for eksempel antall bilturer og parkeringsplasser.

2.3 Behov for bedre data

For flere av funksjonene vil bedre data om antall ansatte og besøkende per kvadratmeter bygningsareal og antall reiser disse gjennomfører daglig, kunne gi et bedre grunnlag for vurdering av brukerintensitet. På dette feltet er også mye av kildematerialet gammelt (blant annet benyttes tall fra Statens vegvesen veileder fra 1989), og ved pågående oppdateringer ser vi at det er kontorbygg som prioriteres. Felles grunnlag for bruk i for eksempel

trafikkanalyser ved statlige og andre lokalisering vil gi bedre sammenligningsgrunnlag, og dette bør også tas frem for flere funksjoner enn kontorbygg. Som vi har nevnt presenteres ofte turproduksjon som biltrafikkskapende arbeid og ikke som den totale brukerintensiteten funksjonen generer. Dette gjør at man i mange lokaliseringsvurderinger og i planarbeid ikke ser på hvordan biltrafikken kan reduseres ved at mange av turene flyttes til andre reisemidler i tråd med nullvekstmålet.

3 Hvor statlige virksomheter har blitt lokalisert de siste 10 år

Viktige spørsmål i dette arbeidet er hvor statlige virksomheter med høy brukerintensitet har blitt lokalisert de siste 10 år, og om lokaliseringene har vært i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I dette kapittelet gir vi først en oversikt over fordelingen av andel virksomheter og sysselsatte lokalisert i og utenfor de definerte A-områdene, totalt sett og for hver av de 20 valgte kommunene. Videre beskriver og illustrerer vi de statlige lokaliseringene i hver av de 20 kommunene. Til slutt analyserer vi om vi finner systematiske sammenhenger mellom bystørrelse og lokalisering og mellom sektorer og lokalisering, samt om de statlige lokaliseringene har blitt mer eller mindre i tråd med statlige planretningslinjer over tid.

3.1 Lokalisering av statlige virksomheter i 20 kommuner

Slik vi har tolket statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, bør statlige virksomheter med høy brukerintensitet (mange ansatte, besøkende og/eller brukere per arealenhet) lokaliseres i det som ofte omtales som A-områder (etter Verroen mfl. 1990, se også kapittel 1.3). Dette er de områdene i en by som har best tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil, og ofte dårligst tilgjengelighet med bil (spesielt med tanke på parkering). Virksomheter lokalisert i slike områder forventes å generere mindre biltrafikk enn om de samme virksomhetene var lokalisert andre steder i byen.

Vi har definert A-områdene i 20 valgte kommuner i undersøkelsen (se kapittel 1.4.2 for metode og kriterier). I de fleste byene omfatter A-områdene en raus definisjon av sentrum ('områder i og ved sentrum'). I Oslo, Bergen og Trondheim har vi inkludert A-områder (sentrum) og A2-områder (områder som kan defineres som indre by eller har god sammenheng med sentrum/indre by, som har svært god kollektivtilgjengelighet til hele byen og regionen, som har mange mennesker boende i gang- og sykkelavstand, som har høy grad av funksjonsblanding, høy tetthet og relativt bymessig bebyggelse). I analysene vurderer vi virksomheter lokalisert i A-områder som lokalisert i hht. de statlige planretningslinjene, mens virksomheter lokalisert utenfor disse områdene ikke vurderes lokalisert i tråd med retningslinjene. De statlige virksomhetene som er analysert, er de vi har vurdert å ha høy brukerintensitet og å være relevante for øvrig (se kapittel 1.4.2 for metode og kriterier).

Både i vurderingen av hvilke virksomheter som skal inkluderes, og i definisjonen av A-områder, er det brukt faglig skjønn, og andre kan være uenig i de vurderingene vi har gjort. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre grundige vurderinger av hver enkelt virksomhet i materialet, og utvelgelsen av virksomheter med høy brukerintensitet og som bør lokaliseres i A-områder har vært relativt skjematisk. For hver kommune har vi derfor inkludert kart som viser hvilke grunnkretser som er inkludert i A-områdene, og i vedlegg 2 finnes kommunevis oversikt over de virksomhetene vi har vurdert som å være relevante, å ha høy

brukerintensitet, og som er lokalisert utenfor de definerte A-områdene. Dermed kan leserne selv vurdere om de er enige i våre vurderinger.

I Tabell 4 har vi oppsummert hvor mange og hvor store andeler av lokaliseringene og relokaliseringene i de 20 kommunene som har skjedd i A-områder, A2-områder og utenfor slike områder. 47,8 prosent av de statlige virksomhetene har blitt lokalisert i eller relokalisert til A-områder, og 15,6 prosent i/til A2-områder. Det betyr at 36,6 prosent av de statlige virksomhetene har blitt lokalisert i eller relokalisert til områder som ligger utenfor A- og A2-områder, og dermed (i hht. vår definisjon og metodikk) ikke i tråd med statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging.

Tabell 4: Nye statlige enheter i perioden 2005-2015 som er lokalisert innenfor eller utenfor A-området i hver enkelt by. Absolutte tall og prosent. Listen er sortert fra kommuner med lavest til høyest andel sysselsatte utenfor A- og A2-områder.

	Absolutte tall				Prosentfordeling		
	I alt	A-område	A2	Utenfor	A-område	A2	Utenfor
Alle 20 kommunene	423	202	66	155	47,8	15,6	36,6
Ski	5	5		0	100,0		0,0
Drammen	14	14		0	100,0		0,0
Lillehammer	10	9		1	90,0		10,0
Steinkjer	8	7		1	87,5		12,5
Tromsø	18	15		3	83,3		16,7
Oslo	131	60	38	33	45,8	29,0	25,2
Trondheim	52	14	22	16	26,9	42,3	30,8
Kristiansand	19	12		7	63,2		36,8
Bergen	54	28	6	20	51,9	11,1	37,0
Haugesund	8	5		3	62,5		37,5
Bodø	9	5		4	55,6		44,4
Molde	10	5		5	50,0		50,0
Fredrikstad	9	4		5	44,4		55,6
Sarpsborg	13	5		8	38,5		61,5
Grimstad	6	2		4	33,3		66,7
Skien	13	4		9	30,8		69,2
Tønsberg	15	4		11	26,7		73,3
Elverum	4	1		3	25,0		75,0
Stavanger	20	3		17	15,0		85,0
Sandnes	5	0		5	0,0		100,0

Kilde: TØI/SSB

I Tabell 5 har vi gjort samme øvelse, men for antall og andel *sysselsatte*. Antall sysselsatte er det viktige med tanke på hvor mye biltrafikk som genereres. Totalt sett er andelen sysselsatte i virksomheter som er etablert i eller lokalisert til områder utenfor A- og A2-områder 41,3 prosent, altså noe høyere enn andel virksomheter. 33,6 prosent av de sysselsatte er lokalisert i A-områder, og 25,2 i A2-områder.

Tabell 5: Nye statlige sysselsatte i perioden 2005-2015 som er lokalisert innenfor eller utenfor A-området i hver enkelt by. Absolutte tall og prosent. Listen er sortert fra kommuner med lavest til høyest andel sysselsatte utenfor A- og A2-områder.

	Absolutte tall				Prosentfordeling		
	I alt	A-område	A2	Utenfor	A-område	A2	Utenfor
Alle 20 kommunene	36539	12271	9195	15073	33,6	25,2	41,3
Ski	290	290		0	100,0		0,0
Drammen	789	789		0	100,0		0,0
Steinkjer	188	162		26	86,1		13,9
Tromsø	868	724		144	83,4		16,6
Trondheim	3746	634	2175	937	16,9	58,1	25,0
Oslo	16040	5334	6633	4072	33,3	41,4	25,4
Lillehammer	475	354		121	74,5		25,5
Bodø	476	345		131	72,5		27,5
Haugesund	335	242		93	72,3		27,8
Kristiansand	817	460		356	56,4		43,6
Bergen	4428	1799	387	2242	40,6	8,7	50,6
Fredrikstad	360	174		186	48,3		51,7
Molde	356	129		227	36,3		63,8
Tønsberg	809	212		597	26,2		73,8
Skien	738	193		545	26,1		73,9
Grimstad	380	47		333	12,4		87,6
Elverum	325	28		297	8,6		91,4
Sarpsborg	3730	286		3444	7,7		92,3
Stavanger	981	68		912	6,9		93,1
Sandnes	408	0		408	0,0		100,0

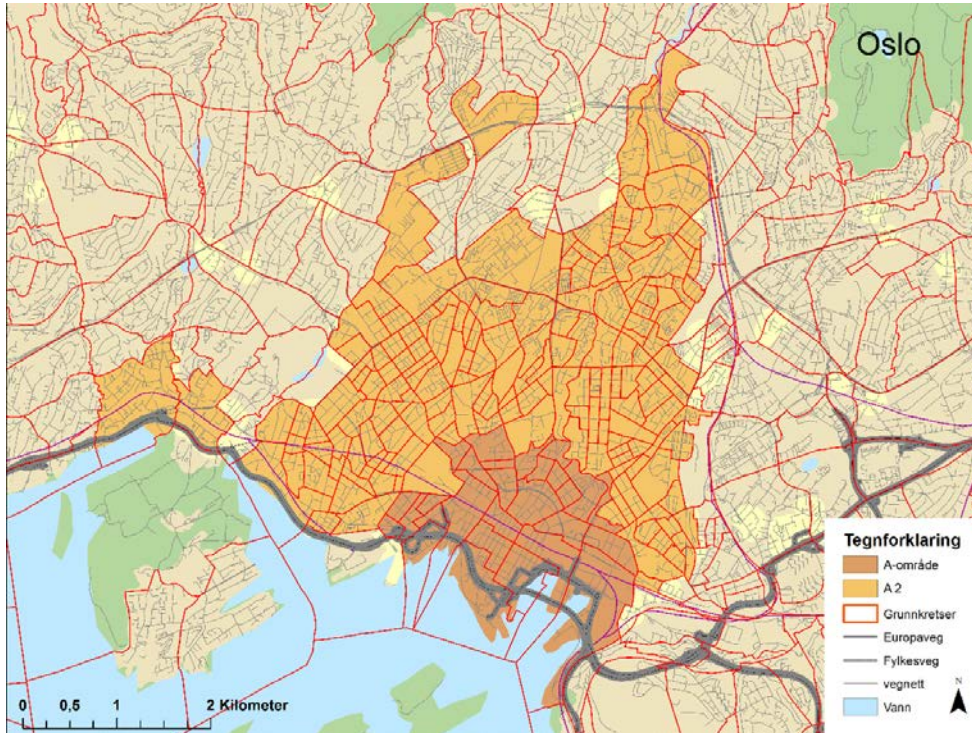
Vi ser at det er store variasjoner mellom kommunene. Etter vår definisjon og metodikk er for eksempel alle ansatte i statlige virksomheter som er lokalisert eller relokalisert i Ski og Drammen lokalisert i A-områder, mens tallet er 0 prosent for Sandnes.

3.2 Gjennomgang av de enkelte kommunene

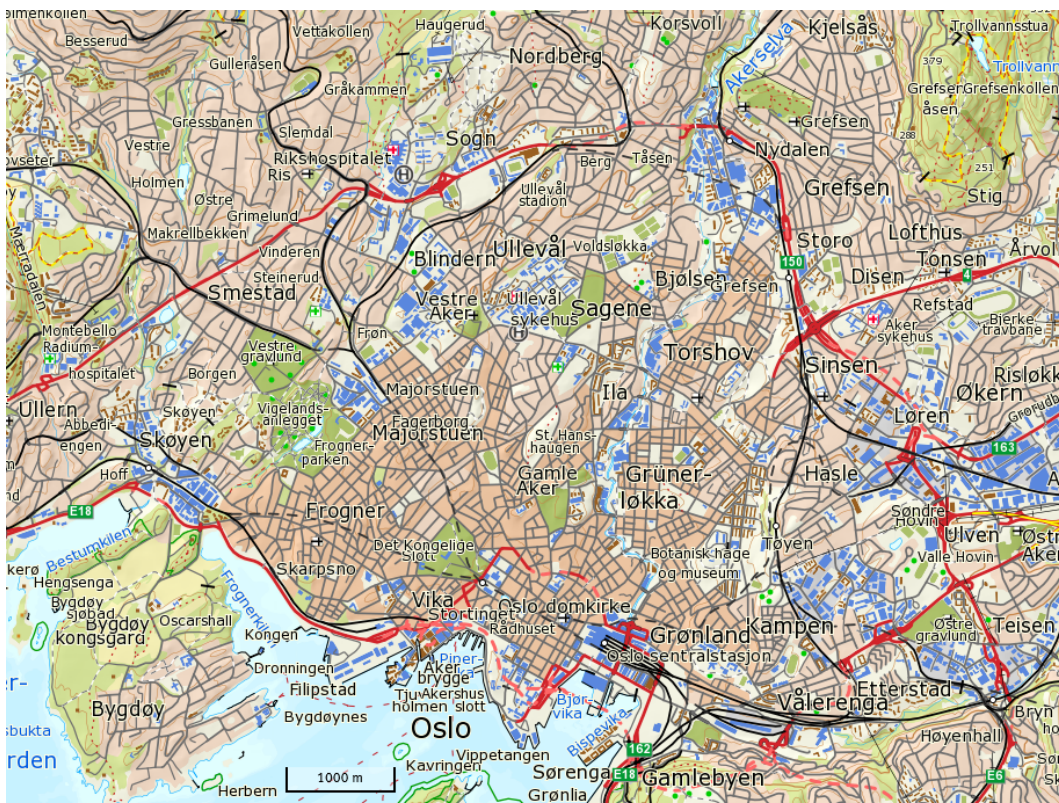
Videre i kapittelet skal vi se nærmere på lokaliseringene i de enkelte kommunene. Vi starter med den største (Oslo) og fortsetter i synkende rekkefølge etter kommunestørrelse. Vi gjør unntak for nabobyer som ligger tett inntil hverandre, fordi vi har plassert disse i felles kart. Derfor kommer f.eks. Sandnes rett etter Stavanger, selv om flere av de etterfølgende byene er større enn Sandnes. Vi viser tre kart for hver kommune. Ett viser de områdene vi har definert som A- og A2-områder i hver kommune (følger grunnkretsgrenser). Et annet viser bebyggelsesstruktur, veier og lignende, og er tatt med for å gjøre det enklere å orientere seg. Det tredje viser lokalisering av sysselsatte i statlige virksomheter som er etablert eller har flyttet i perioden 2005 – 2015. Sirkelen som viser lokaliseringen er plassert i midten av den grunnkretsen virksomheten er lokalisert i. I disse kartene vises veier med rød strek, jernbane med sort strek og t-bane og bybane med grønn strek.

3.2.1 Oslo

I Oslo har vi definert sentrum som A-område, og indre by, Skøyen og Nydalen-Storo som A2-område, se Figur 8. Figur 9 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene over fant vi at ca 75 prosent av nye eller relokaliserte virksomheter og ansatte er lokalisert i disse områdene.

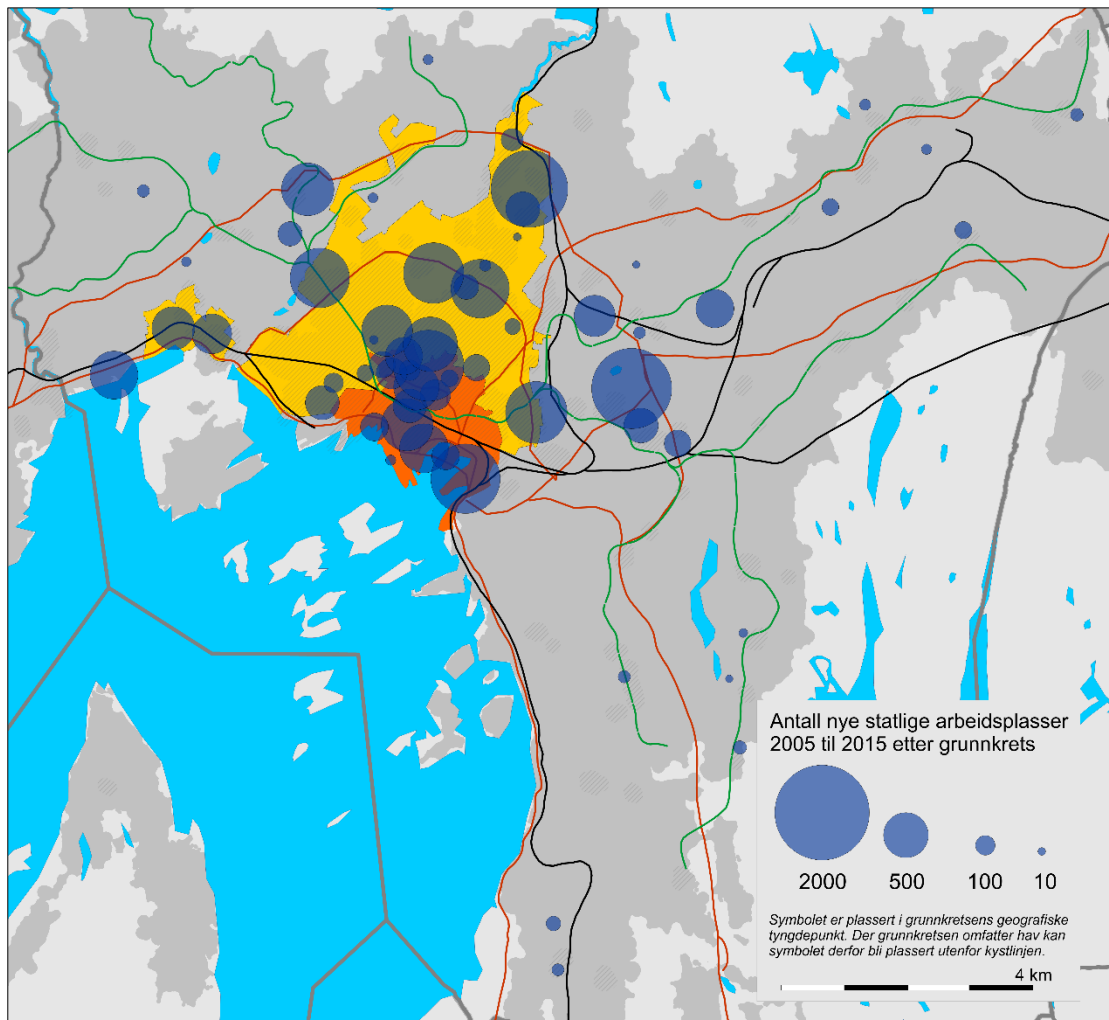


Figur 8: A- og A2-områder i Oslo.



Figur 9: Oslo, kartet er hentet fra norgeskart.no og viser områder som inngår i A- og A2-område.

I Figur 10 viser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Oslo kommune i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

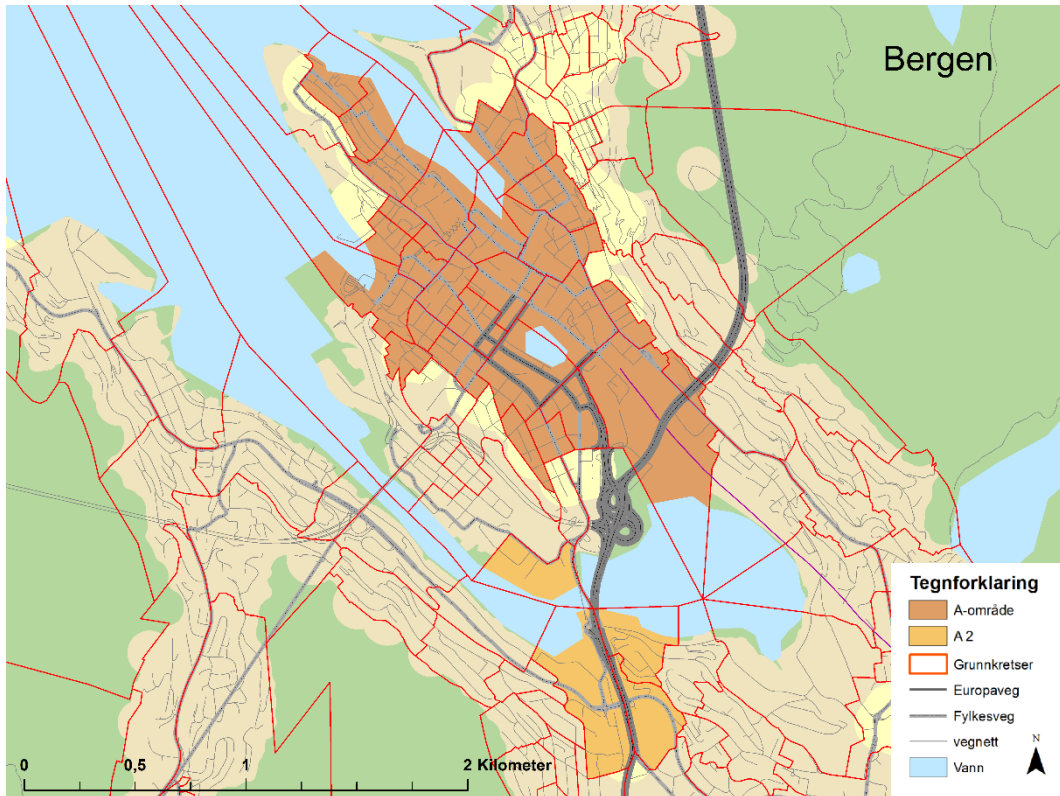


Figur 10: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Oslo 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TOI/SSB.

Vi ser at mange av virksomhetene som ligger ute i bystrukturen er små, og i hovedsak er de NAV-kontor og lignende som er lokalisert i de bydelene de skal betjene. Disse enhetene er tatt ut av tallmaterialet i tabellene vist i kapittel 3.1. Vi ser en opphopning i området Bryn-Helsfyr, som vi vurderte å inkludere som A2-område. De største enhetene som er lokalisert utenfor A-området er Skatteetatens IT- og servicepartner (på Helsfyr), Norges forskningsråd (på Lysaker), Arbeids- og velferdsdirektoratet (avdelingen på Økern), NAV Forvaltning Oslo (på Alnabru) og Skattedirektoratet (på Helsfyr).

3.2.2 Bergen

I Bergen har vi definert sentrum som A-område og området rundt Danmarks plass som A2-område, se Figur 11. Figur 12 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene over fant vi at 63 prosent av de relevante statlige virksomhetene og ca 50 prosent av de relevante sysselsatte har bli lokalisert i disse områdene.

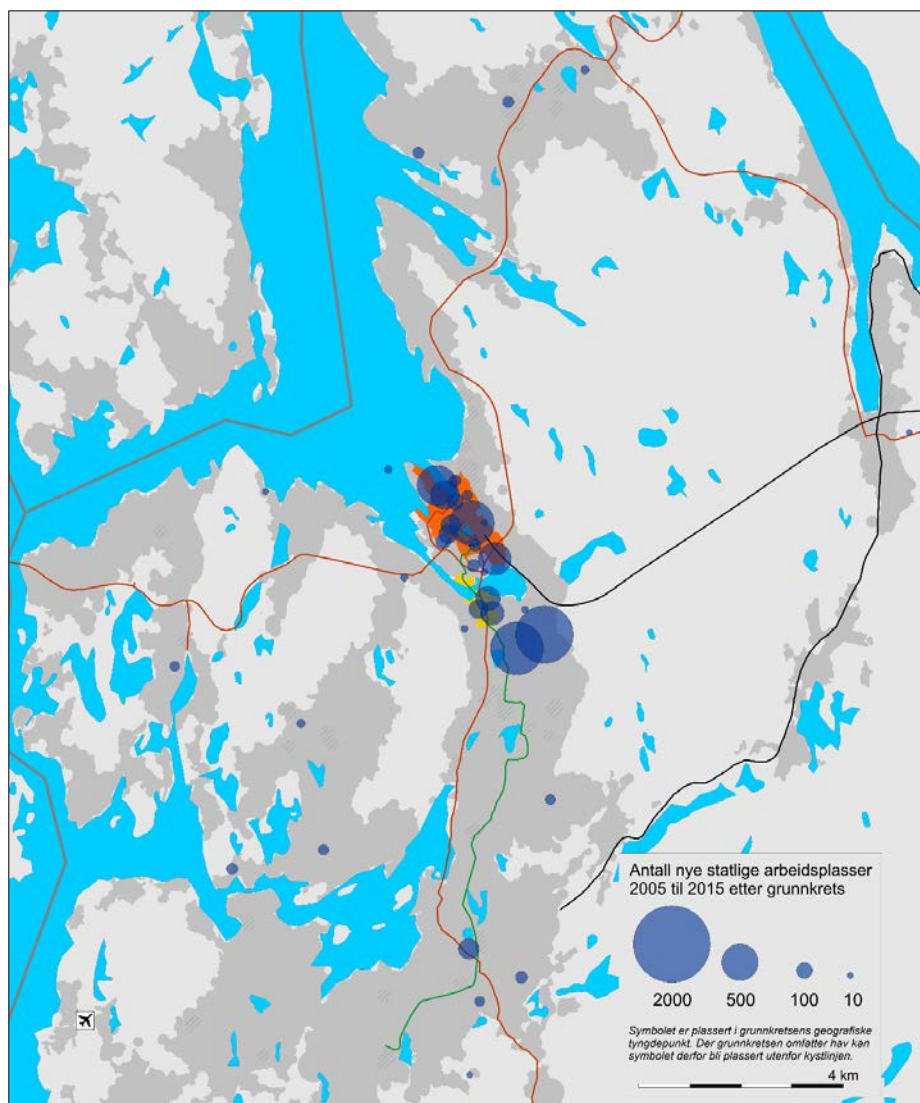


Figur 11: A- og A2-områder i Bergen.



Figur 12: Bergen, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 13 viser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Bergen i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

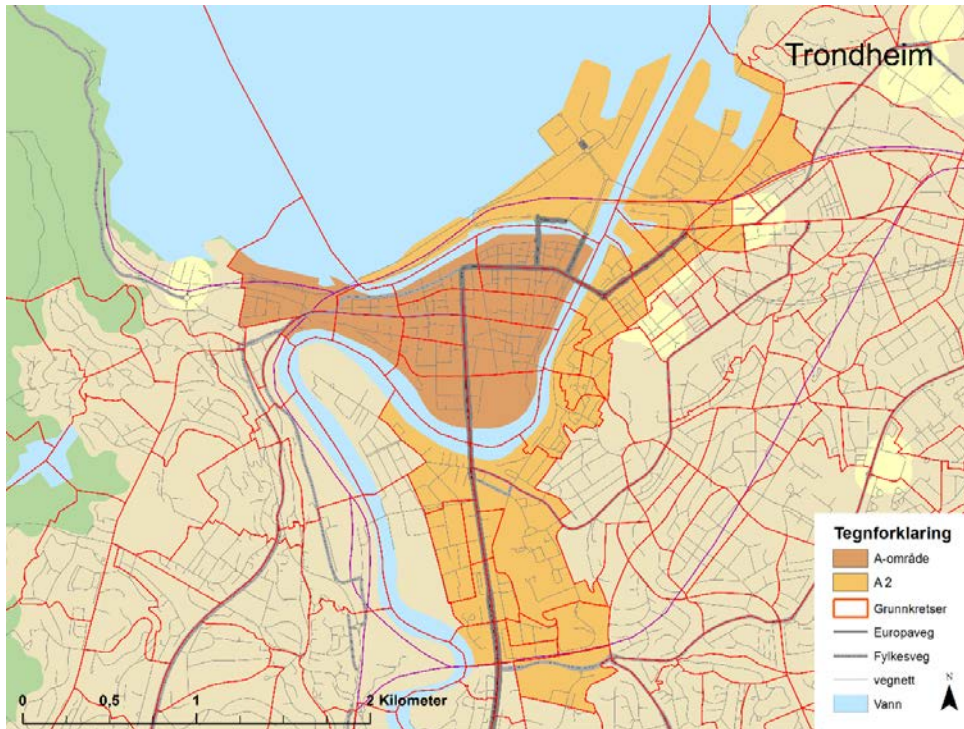


Figur 13: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Bergen 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

Flesteparten av virksomhetene som er lokalisert utenfor disse områdene er plassert rett sørøst for A2-området rundt Danmarks plass og i nærheten av Bybanen. De største enhetene som er lokalisert utenfor A- og A2-området er enheter knyttet til Universitetet i Bergen og Høgskolen i Bergen. De øvrige lokaliseringene utenfor A-området er mindre enheter som NAV-kontor og lignende, lokalisert i de bydelene de skal betjene (og som ikke er inkludert i tabellene i kapittel 3.1).

3.2.3 Trondheim

I Trondheim har vi definert Midtbyen som A-område, og områder i direkte tilknytning til Midtbyen og langs kollektivbuen som A2-område, se Figur 14. Figur 15 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene over fant vi at ca 70 prosent av de relevante statlige virksomhetene og ca 75 prosent av de relevante sysselsatte har bli lokalisert i disse områdene.

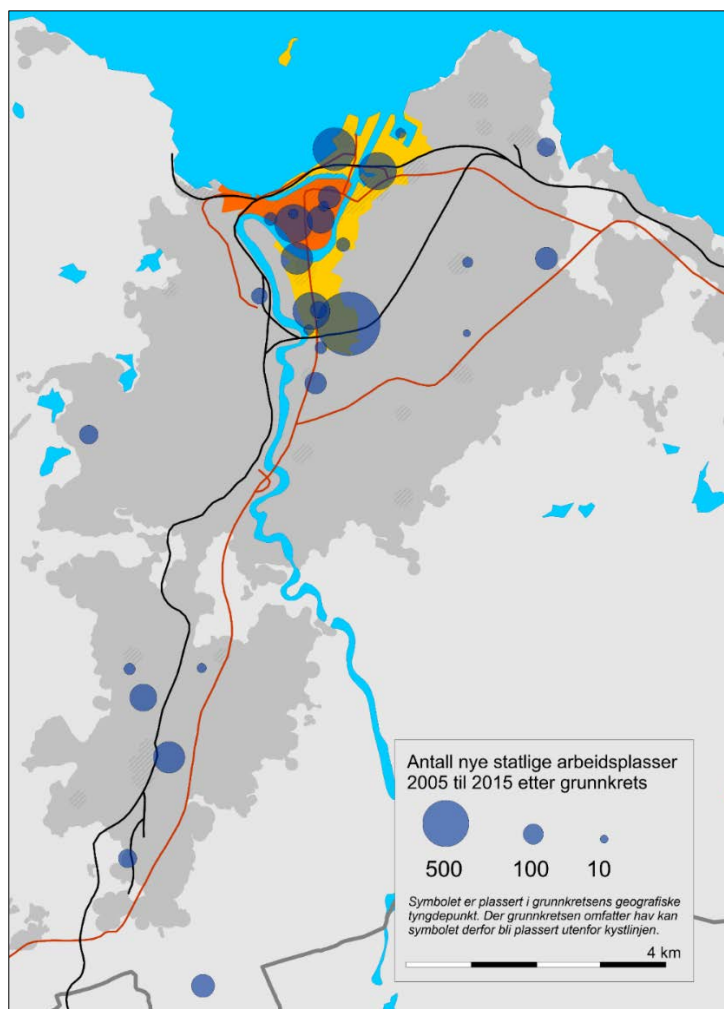


Figur 14: A- og A2-område, Trondheim.



Figur 15: Trondheim, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 16 viser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Trondheim i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

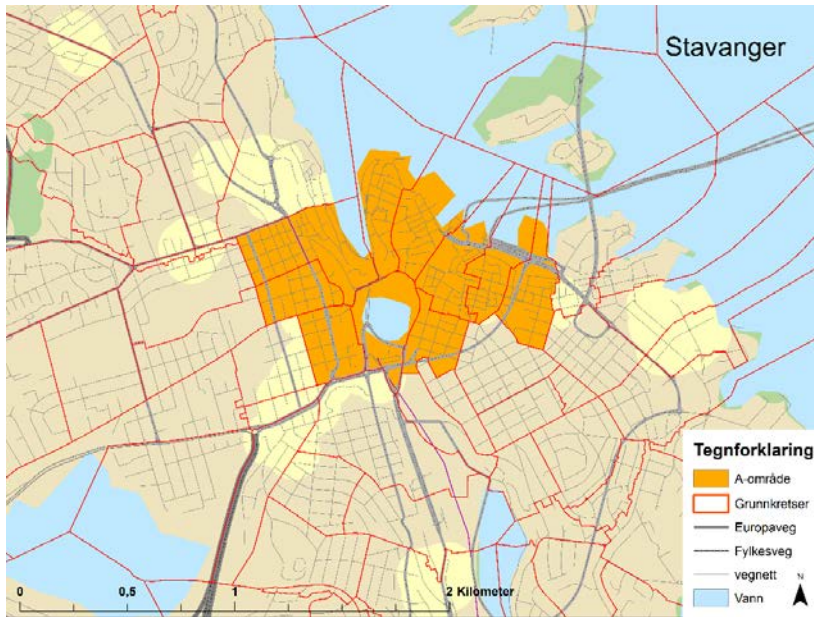


Figur 16: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Trondheim 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

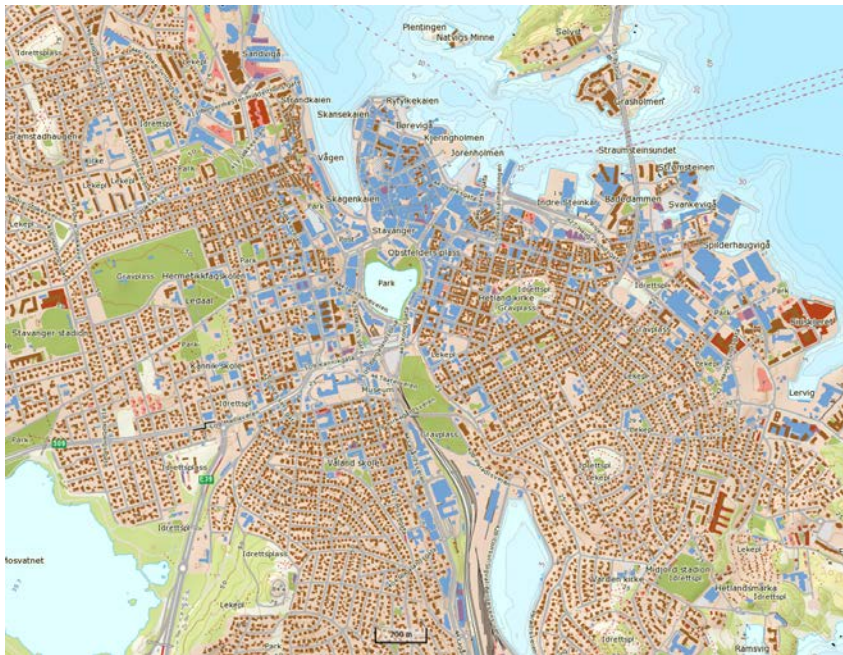
Flesteparten av virksomhetene som er lokalisert utenfor A- og A2-området er lokale NAV-kontor og lignende, som ligger i de bydelene de skal betjene (og som er trukket ut av tallmaterialet vi bruker i analysene). De største enhetene som er lokalisert utenfor A-områdene er Statped (Heimdal), Hjelpemiddelsentralen i Sør-Trøndelag (Heimdal), NAV Forvaltning Trondheim (på Sluppen) og avdelinger av Høgskolen i Sør-Trøndelag og St. Olavs hospital.

3.2.4 Stavanger

I Stavanger har vi definert sentrum som A-område, se Figur 17. Figur 18 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene over fant vi at 15 prosent av de relevante statlige virksomhetene og ca. 7 prosent av de relevante sysselsatte har blitt lokalisert i disse områdene.

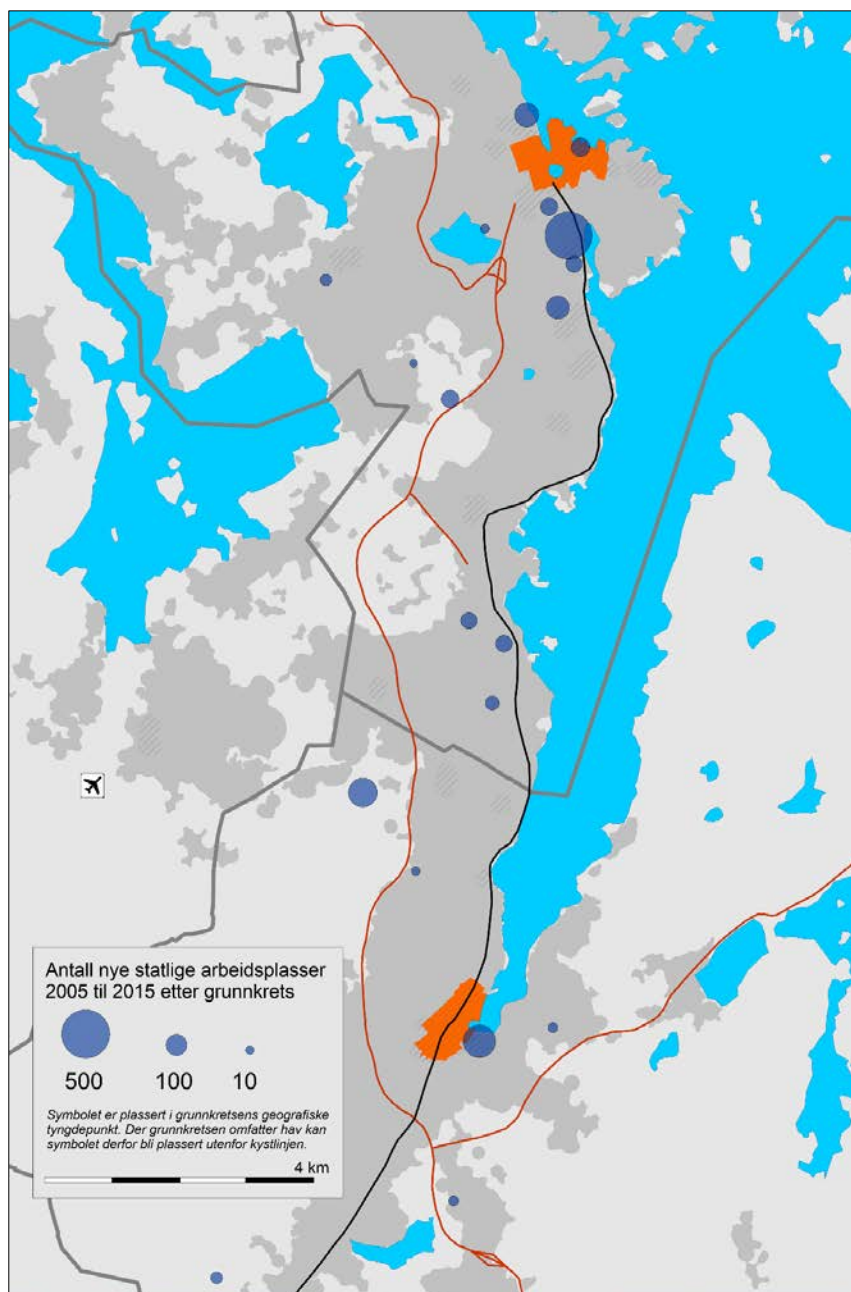


Figur 17: A-område, Stavanger.



Figur 18: Stavanger. Kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 19 viser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Stavanger og Sandnes i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.



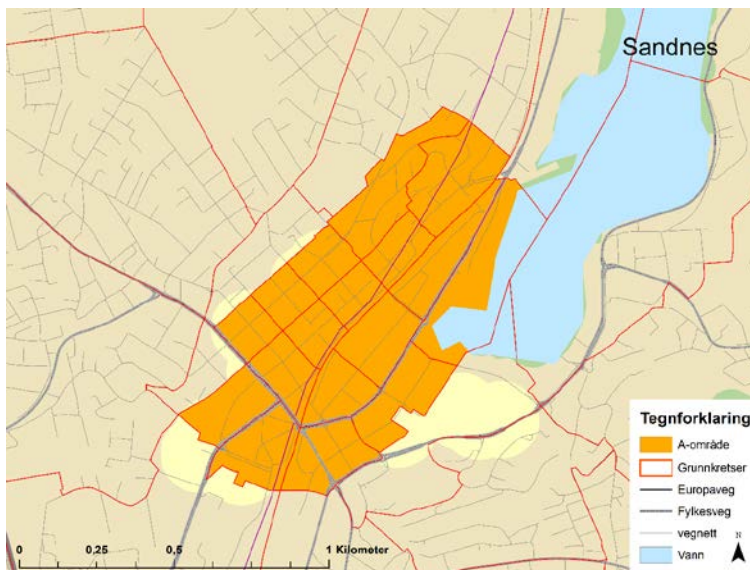
Figur 19: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Stavanger og Sandnes 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

Stavanger skiller seg ut ved å ha svært lave andeler med lokaliseringer innen A-området. Den største lokaliseringen som er kommet utenfor A-området er Skatt vest, som ligger i nye Statens hus ved Paradis (tatt i bruk i 2010). Man kan diskutere om dette området burde vært inkludert som A2-område, fordi det ligger ca 700 meter fra jernbanestasjonen. Andre virksomheter lokalisert utenfor A-området er en poliklinikk tilknyttet sykehuset, NRK, Helse vest RHF (på Forus) og NAV arbeidslivssenter. Også i Stavanger finner vi flere mindre, statlige virksomheter utenfor A-området, som er NAV-kontor og lignende som er lokalisert i de bydelene de skal betjene (og som er tatt ut av tallmaterialet som inngår i analysene).

3.2.5 Sandnes

I Sandnes har vi definert sentrum som A-område, se Figur 20. Figur 21 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at ingen av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene er lokalisert her.

I Figur 19 (forrige side, samme kart som Stavanger) ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Sandnes i løpet av tiårsperioden 2005- 2015. Vi ser at hovedtyngden av de ansatte som er lokalisert utenfor disse A-området er lokalisert rett utenfor, i virksomhetene NAV Forvaltning Sandnes, NAV Sandnes, Politihuset og en rusmiddelinstusjon tilknyttet Universitetssykehuset i Stavanger. Det er også noen lokaliseringer i ytterkanten av kommunen, i hovedsak institusjoner innen barne- og ungdomsvern (og som ikke er inkludert i vårt tallmateriale).



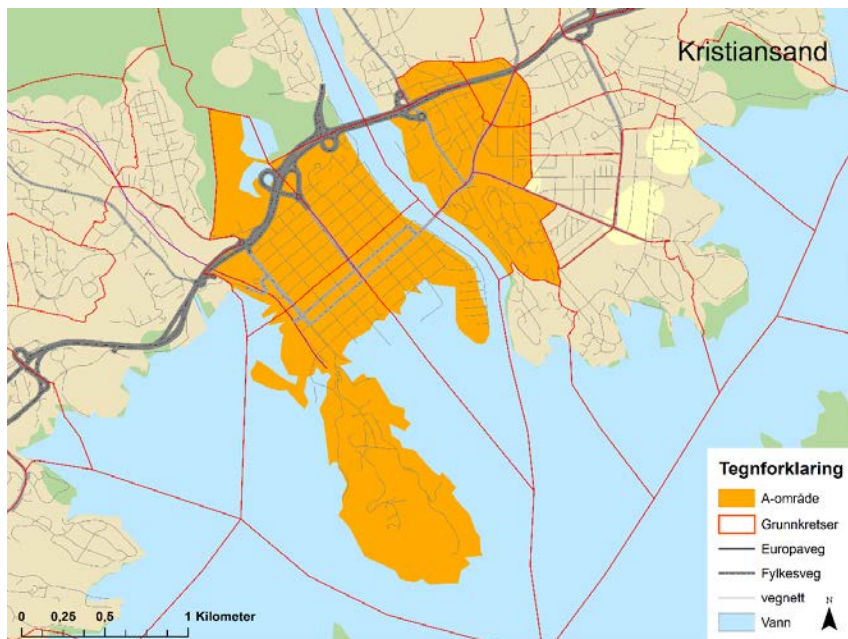
Figur 20: A-område, Sandnes.



Figur 21: Sandnes, kartet er hentet fra norgeskart.no.

3.2.6 Kristiansand

I Kristiansand har vi definert sentrum som A-område, se Figur 22. Figur 23 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 63 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 46 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

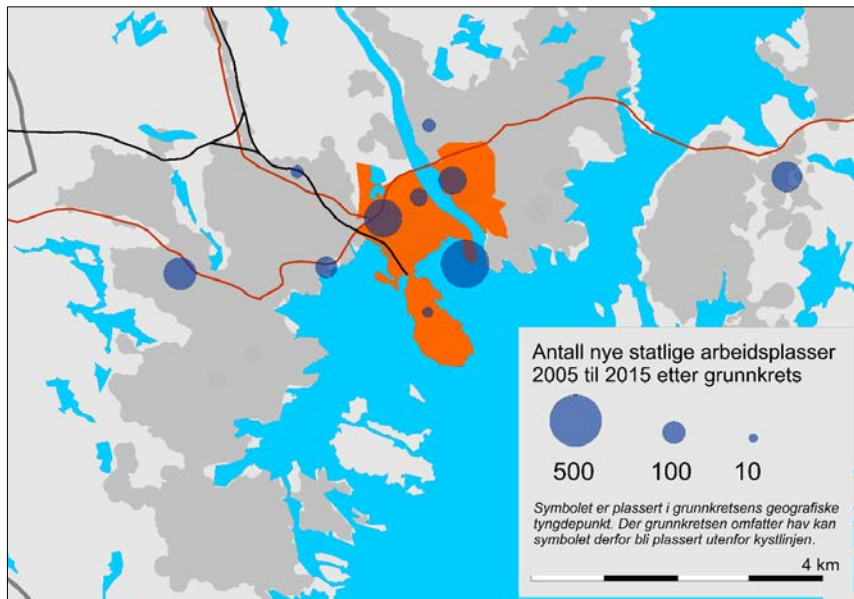


Figur 22: A-område, Kristiansand.



Figur 23: Kristiansand, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 24 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Kristiansand i løpet av tiårsperioden 2005-2015.

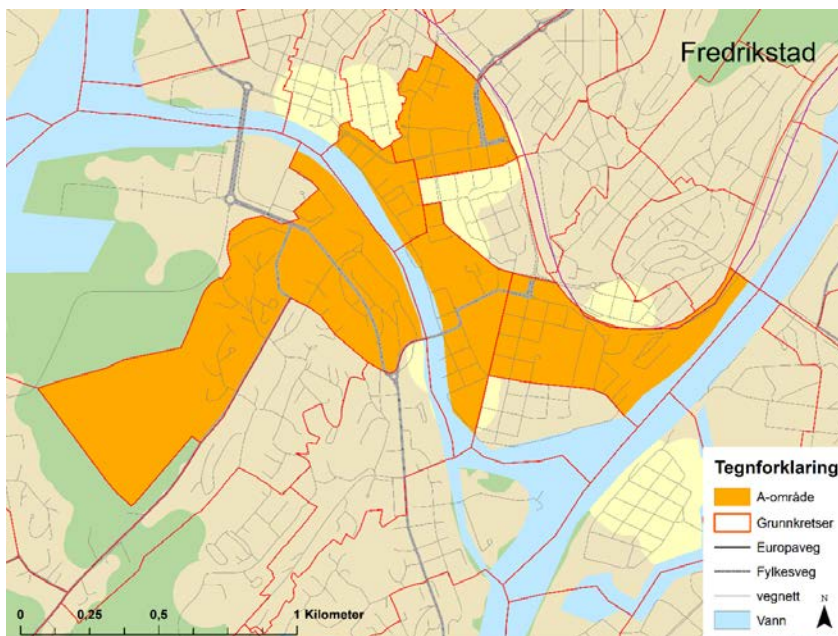


Figur 24: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Kristiansand 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

Vi ser at hovedtyngden av de ansatte som er lokalisert utenfor A-området er lokalisert i områdene Rige (som er et etablert næringsområde) vest for sentrum og ved Strømme øst for sentrum. De største enhetene lokalisert utenfor A-området er Statens vegvesen Region sør, Agder atferdscenter og en poliklinikk for psykisk helsevern for voksne. Det er også noen mindre virksomheter lokalisert utover i bystrukturen.

3.2.7 Fredrikstad

I Fredrikstad har vi definert sentrum som A-område, se Figur 25. Figur 26 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 44 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 48 av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

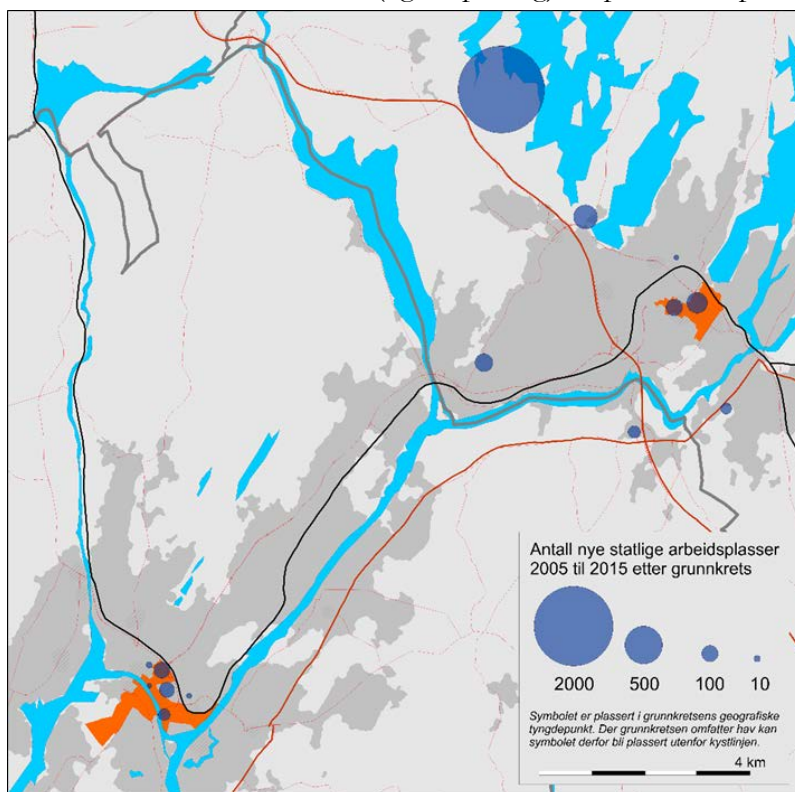


Figur 25: A-område, Fredrikstad. Her ser vi et eksempel på at grunnkretsene ikke alltid følger naturlig sentrumsavgrensning.



Figur 26: Fredrikstad, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 27 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Fredrikstad (og Sarpsborg) i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.



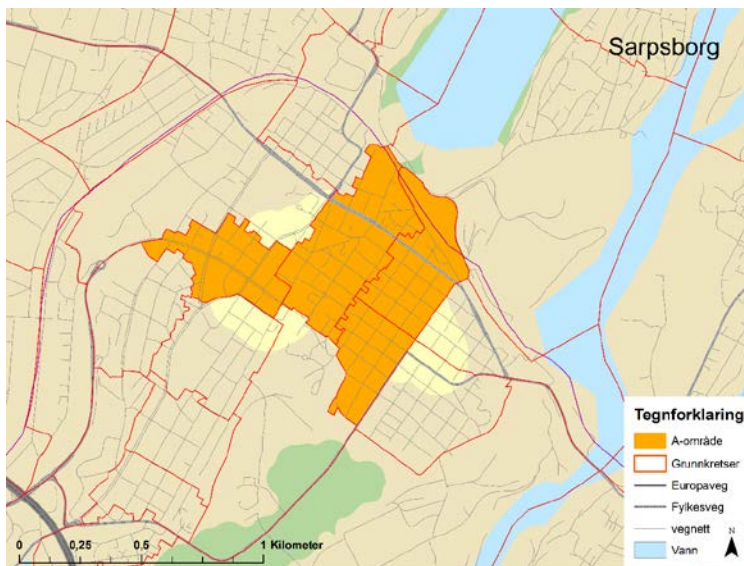
Figur 27: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Fredrikstad (i vest) og Sarpsborg (i øst) 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

Vi ser at hovedtyngden av de ansatte som er lokalisert utenfor A-området er lokalisert i nær tilknytning til dette området. De største enhetene som er lokalisert utenfor A-området er NAV Fredrikstad og BUFETAT Øst.

3.2.8 Sarpsborg

I Sarpsborg har vi også definert sentrum som A-område, se Figur 28. Figur 29 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 39 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 8 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

I Figur 27 (forrige side) ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Sarpsborg (og Fredrikstad) i løpet av tiårsperioden 2005- 2015. I motsetning til i Fredrikstad, er de statlige sysselsatte lokalisert utenfor A-områder i Sarpsborg lokalisert ganske langt utenfor A-området. Den desidert største enhetene som er lokalisert utenfor A-området er Sykehuset Østfold Kalnes, med nesten 3000 ansatte. Andre større virksomheter som er lokalisert utenfor A-området er NAV Østfold, Skatt Øst, Politiet og en del av Statens vegvesen.



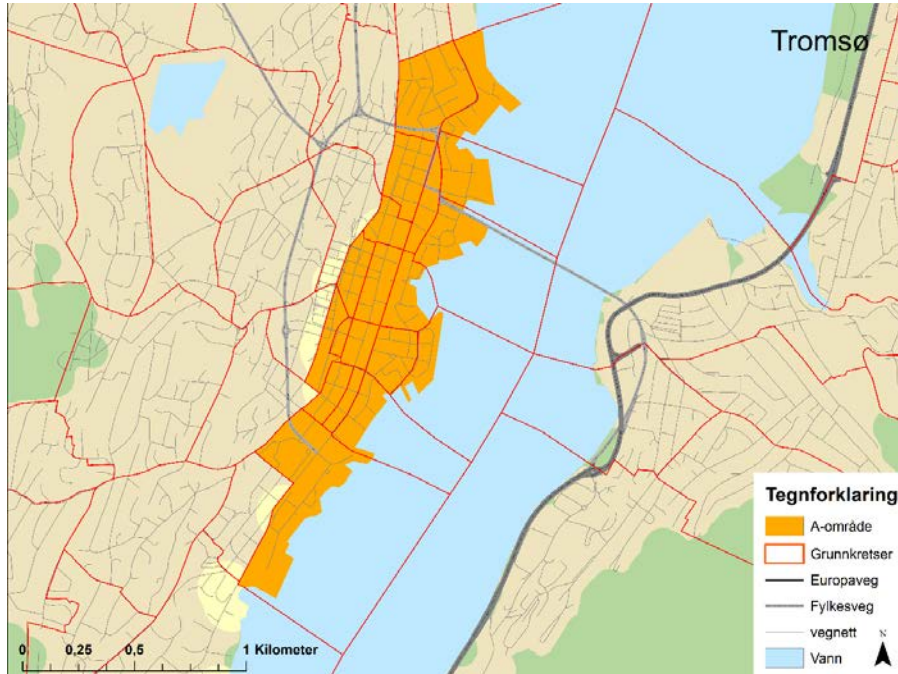
Figur 28: A-område, Sarpsborg.



Figur 29: Sarpsborg, kartet er hentet fra norgeskart.no.

3.2.9 Tromsø

I Tromsø har vi definert sentrum som A-område, se Figur 30. Figur 31 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 83 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 83 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

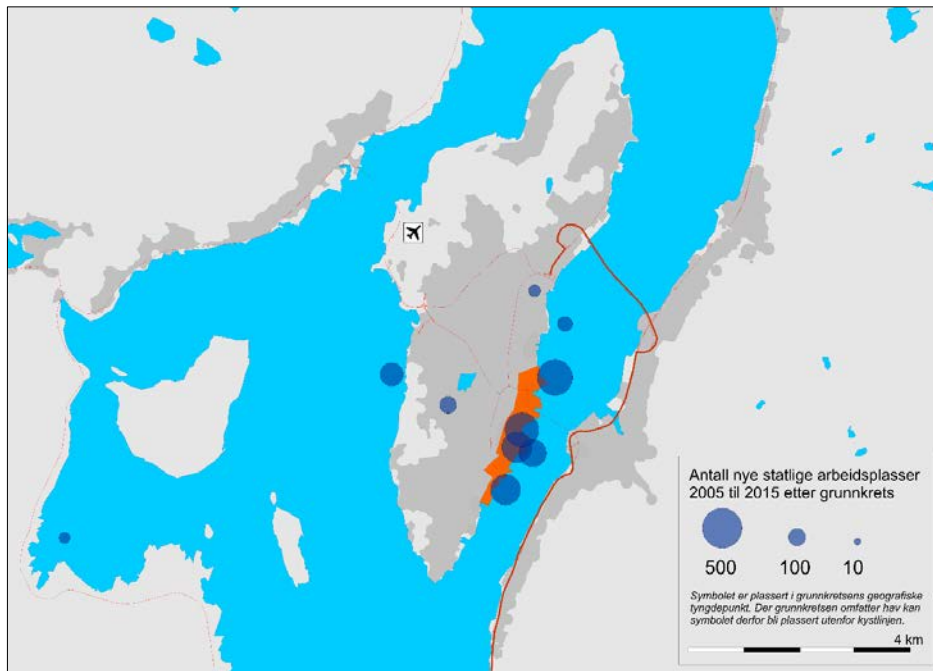


Figur 30: A-område, Tromsø.



Figur 31: Tromsø, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 32 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Tromsø i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

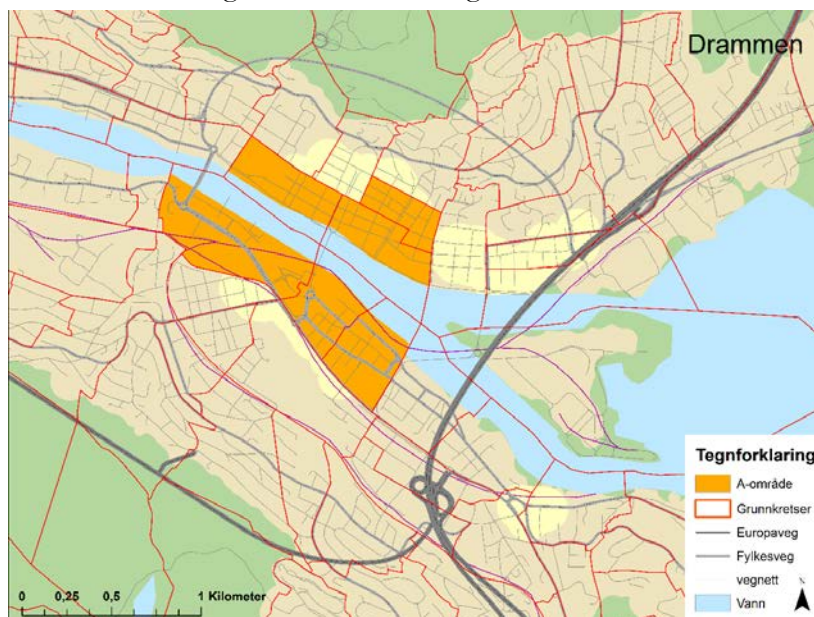


Figur 32: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Tromsø 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

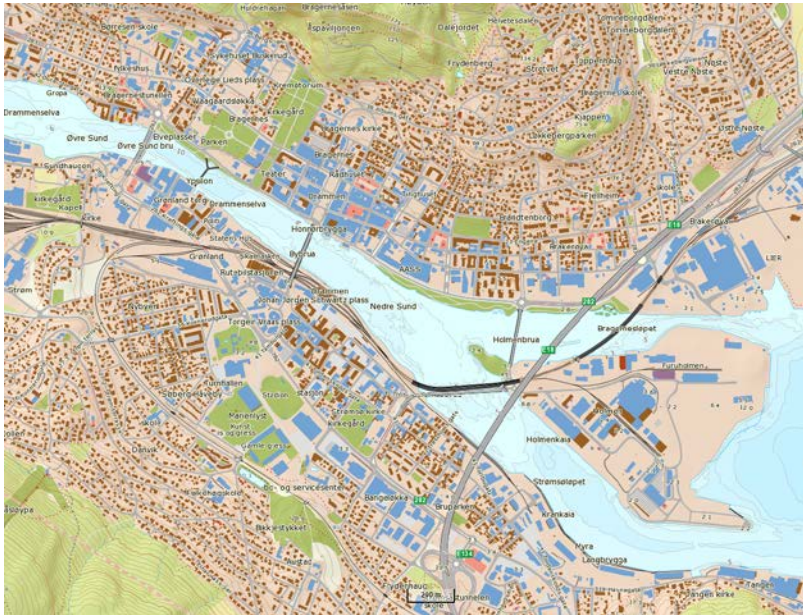
I Tromsø er det i realiteten bare to relevante virksomheter som ligger utenfor A-området, nemlig en rusmiddelinstusjon tilknyttet Universitetssykehuset og Norsk helsenett. De øvrige lokaliseringene i kartet er institusjoner innen barne- og ungdomsvern (som ikke er inkludert i vårt tallmateriale).

3.2.10 Drammen

I Drammen har vi definert sentrum som A-område, se Figur 33. Figur 34 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at alle de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene og ansatte, er lokalisert her.

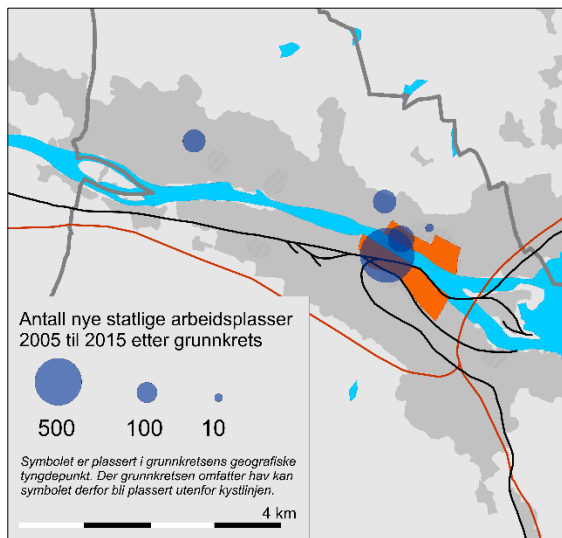


Figur 33: A-område, Drammen.



Figur 34: Drammen, bildet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 35 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Drammen i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

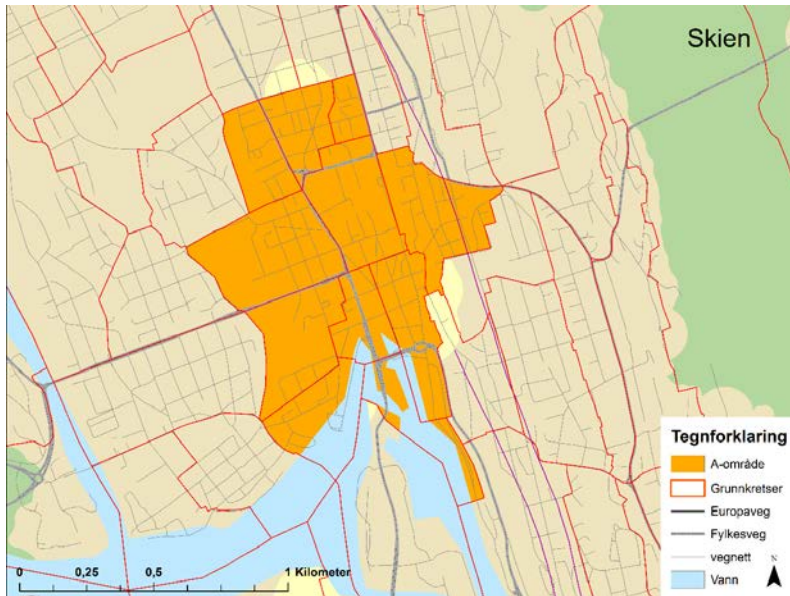


Figur 35: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Drammen 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

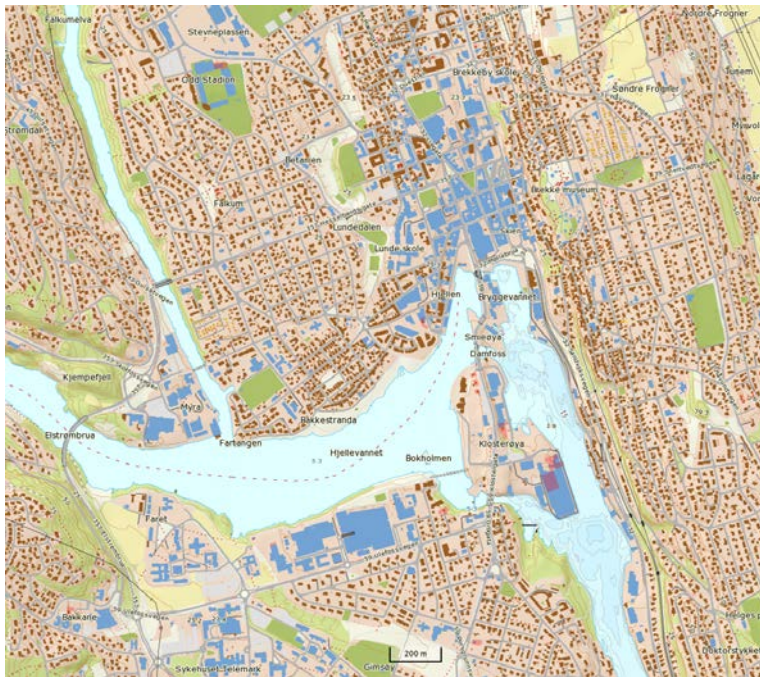
I Drammen er det i realiteten ingen av de relevante statlige virksomhetene som er lokalisert utenfor A-området. De virksomhetene som vises i kartet, er alle institusjoner i psykisk helsevern, rehabiliterings- og opptreningsinstitusjoner og institusjoner innen barne- og ungdomsvern, som også er tatt ut av vårt tallmateriale.

3.2.11 Skien

I Skien har vi definert sentrum som A-område, se Figur 36. Figur 37 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 31 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 26 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

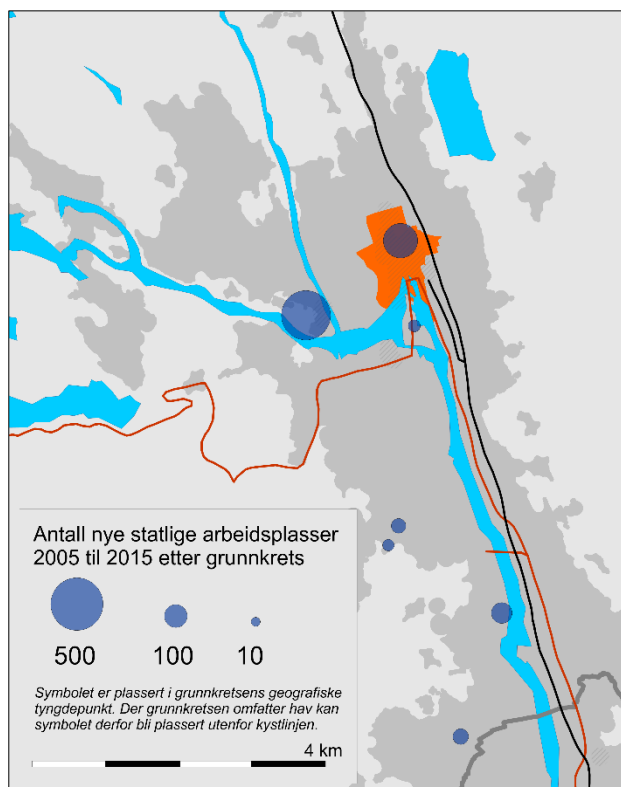


Figur 36: A-område, Skien.



Figur 37 Skien, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 38 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Skien i løpet av tiårsperioden 2005 - 2015.

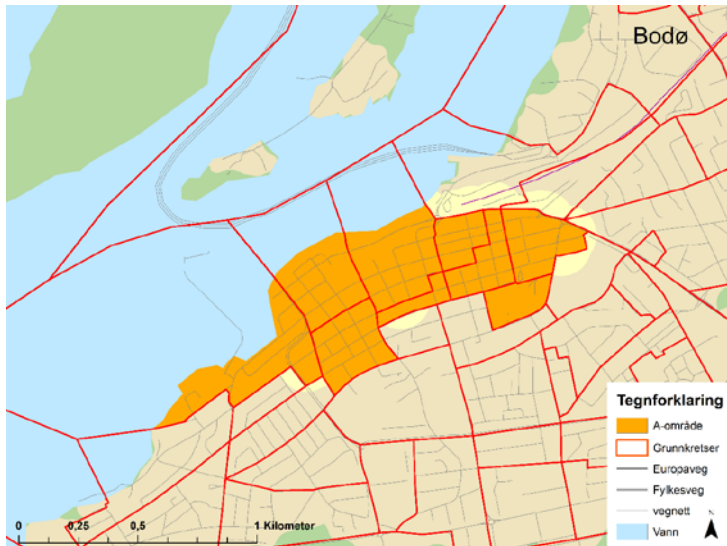


Figur 38: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Skien 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

De to største statlige virksomheten som har blitt lokalisert utenfor A-området i Skien i perioden 2005 – 2015, er Grenland politistasjon og Skatt sør. Begge disse er lokalisert på Myra, et kontorarbeidsplassområde vest for det gamle sentrum. Andre virksomheter lokalisert utenfor A-området er NAV kontaktsenter, NAV arbeidsrådgiving og Statens kartverk. De mindre virksomhetene i kartet er en institusjon innen barne- og ungdomsvern og Pasientreiser, som ikke er inkludert i vårt tallmaterieill.

3.2.12 Bodø

I Bodø har vi definert sentrum som A-område, se Figur 39. Figur 40 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 56 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 73 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

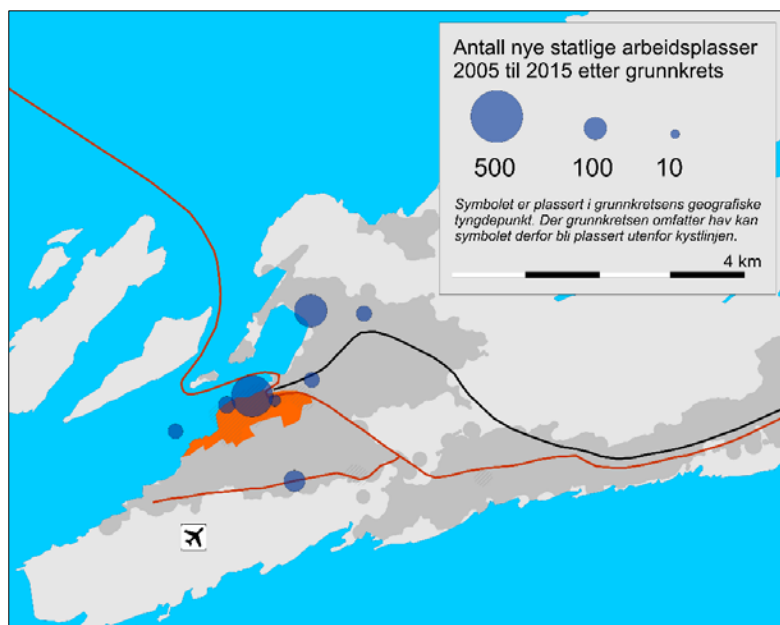


Figur 39: A-område, Bodø.



Figur 40: Bodø, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 41 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Bodø i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

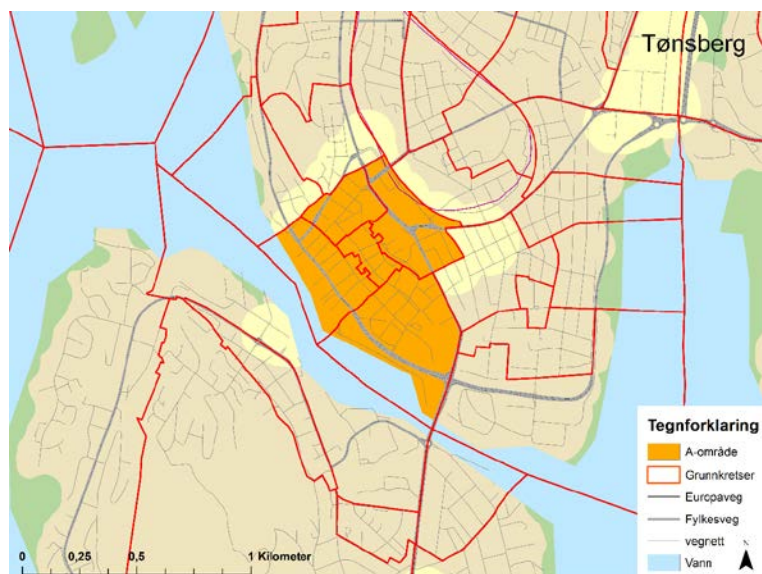


Figur 41: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Bodø 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

Den klart største statlige virksomheten som er lokalisert utenfor A-området i Bodø, er Statens vegvesen Region nord (to avdelinger). Andre er NAV Nordland (to avdelinger) og Helse nord RHF. I kartet finner vi også en institusjon innen barne- og ungdomsvern, som ikke er inkludert i tallmaterialet som vi bruker i analysene.

3.2.13 Tønsberg

I Tønsberg har vi også definert sentrum som A-område, se Figur 42. Figur 43 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 27 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 26 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

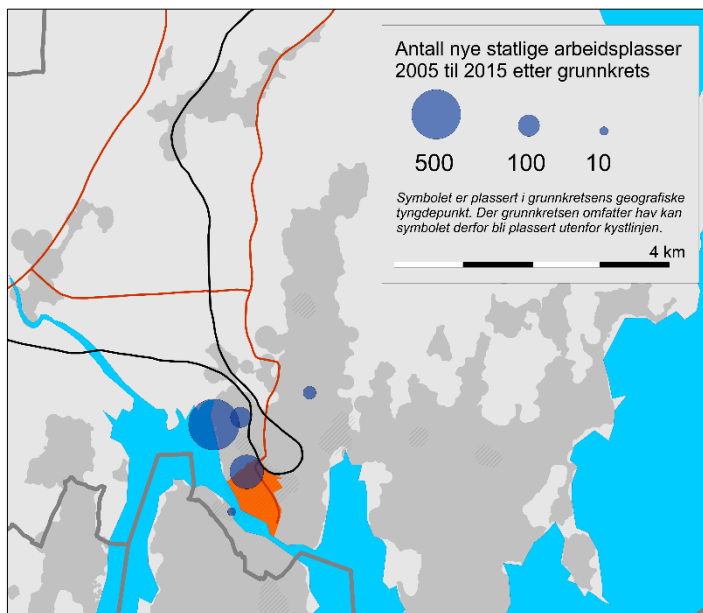


Figur 42: A-område, Tønsberg.



Figur 43: Tønsberg, kart hentet fra norgeskart.no.

I Figur 44 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Tønsberg i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

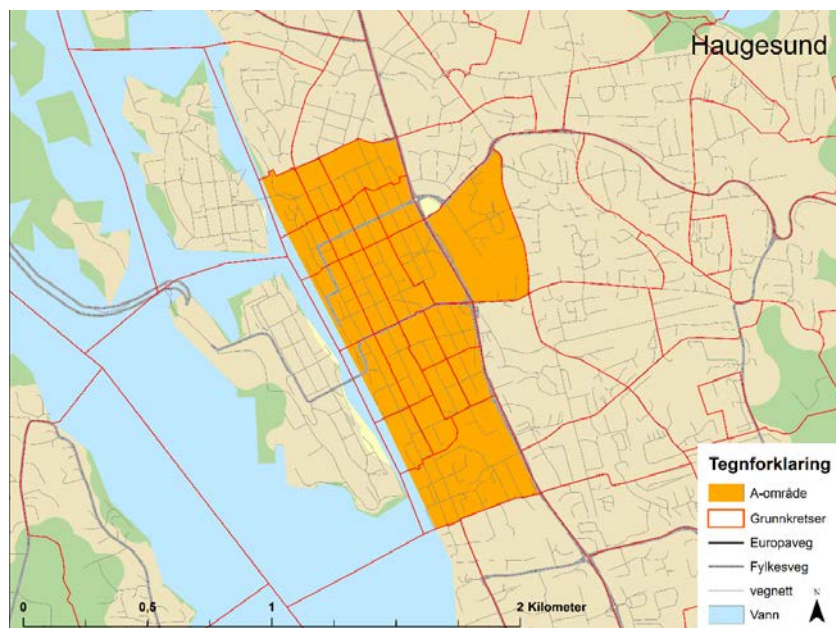


Figur 44: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Tønsberg 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

De største statlige virksomhetene som har blitt lokalisert utenfor A-området i Tønsberg er Helseøkonomiforvaltningen, BUFETAT og NAV Tønsberg, som er lokalisert i et kontorarbeidsplassområde nordvest for sentrum – Korten, samt NAV Vestfold. Alle virksomhetene som vises på kartet for Tønsberg er inkludert i tallmaterialet.

3.2.14 Haugesund

I Haugesund har vi også definert sentrum som A-område, se Figur 45. Figur 46 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 63 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 72 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

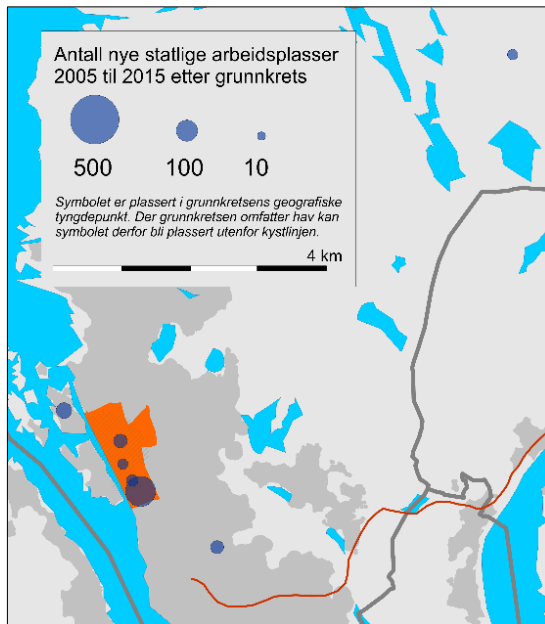


Figur 45: A-område, Haugesund.



Figur 46: Haugesund, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 47 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Haugesund i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

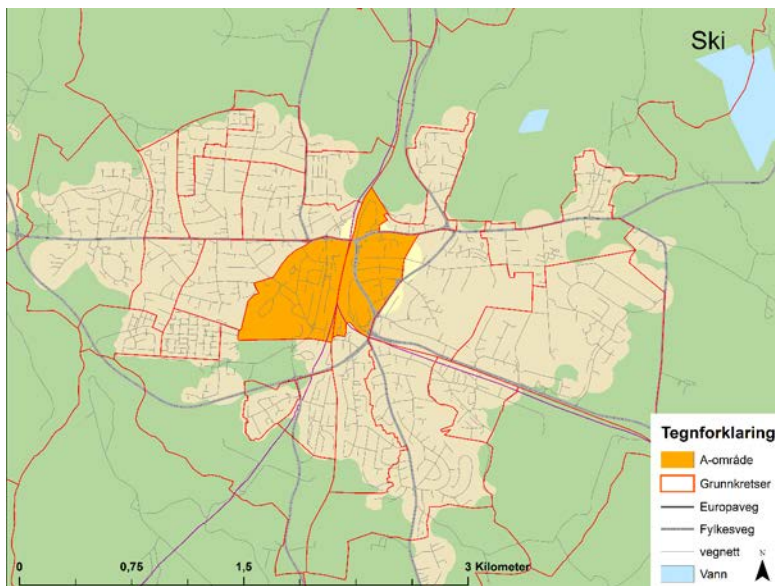


Figur 47: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Haugesund 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TOI/SSB.

I Haugesund er det kun Kystverket Vest og en poliklinikk i psykisk helsevern for voksne som er lokalisert utenfor A-området i løpet av perioden 2005-2015. I tillegg kommer et barnevernsenter, som ikke er inkludert i vårt tallmateriale.

3.2.15 Ski

I Ski har vi definert sentrum som A-område, se Figur 48. Figur 49 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at alle de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene og ansatte, er lokalisert her.

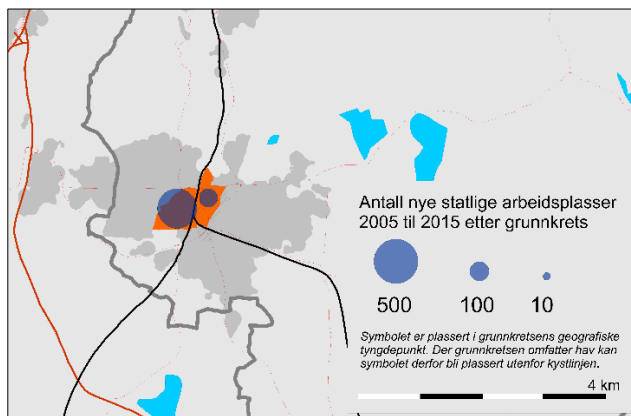


Figur 48: A-område, Ski.



Figur 49: Ski, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 50 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Ski i løpet av tiårsperioden 2005- 2015. Alle er lokalisert i A-området.

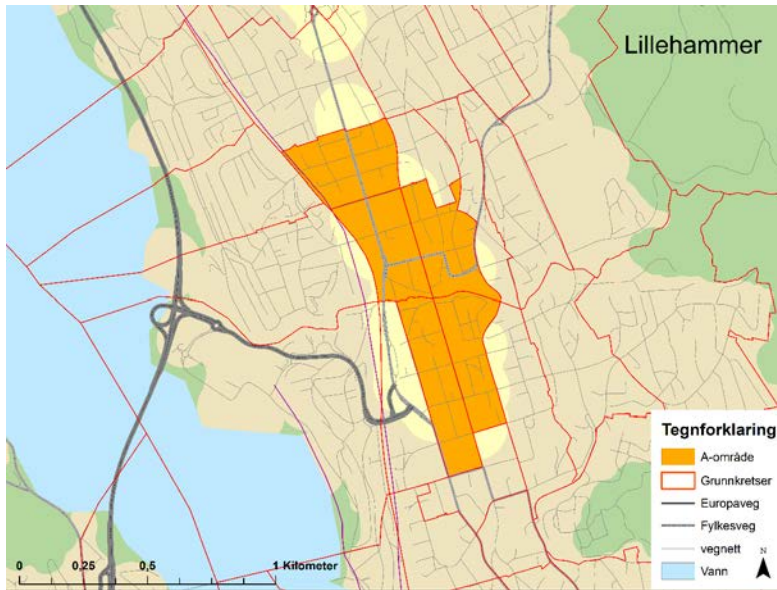


Figur 50: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Ski 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

I Ski har det ikke kommet noen statlige lokaliseringer utenfor A-området i tiårsperioden 2005-2015.

3.2.16 Lillehammer

I Lillehammer har vi også definert sentrum som A-område, se Figur 51. Figur 52 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 90 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 75 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

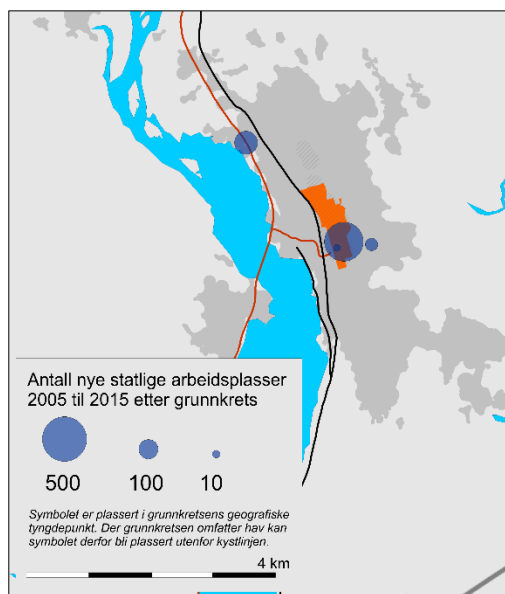


Figur 51: A-område, Lillehammer.



Figur 52: Lillehammer, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 53 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Lillehammer i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

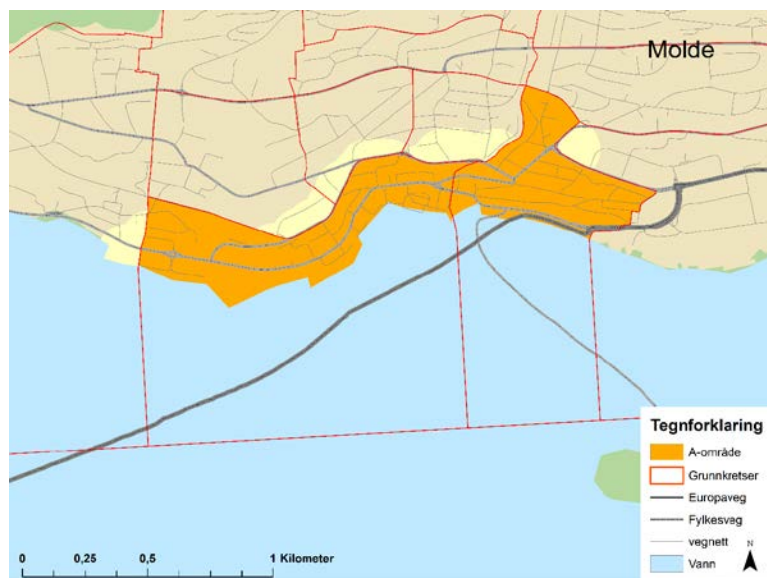


Figur 53: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Lillehammer 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

På Lillehammer er Fylkesmannen i Oppland den eneste virksomhetene som har blitt lokalisert utenfor A-området i tidsperioden 2005-2015, ca 2 kilometer nord for sentrum. På kartet vises også en rehabiliterings- og opptreningsinstitusjon som ikke er inkludert i vårt tallmateriale.

3.2.17 Molde

I Molde har vi også definert sentrum som A-område, se Figur 54. Figur 55 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 50 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 36 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

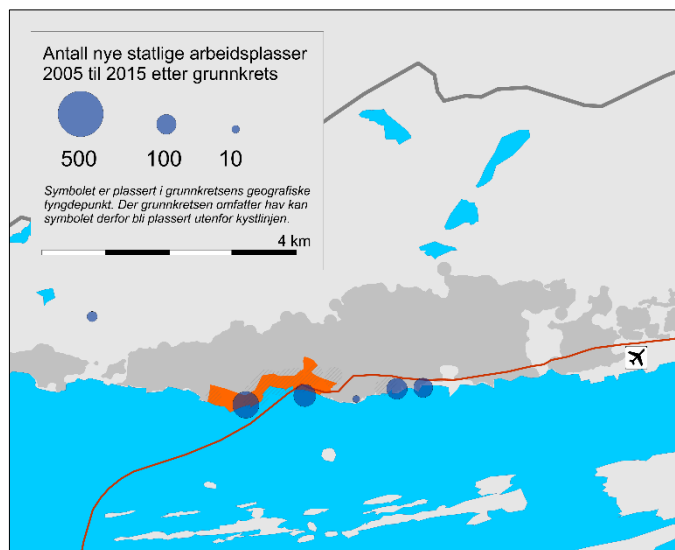


Figur 54: A-område, Molde.



Figur 55: Molde, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 56 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Molde i løpet av tidsperioden 2005- 2015.

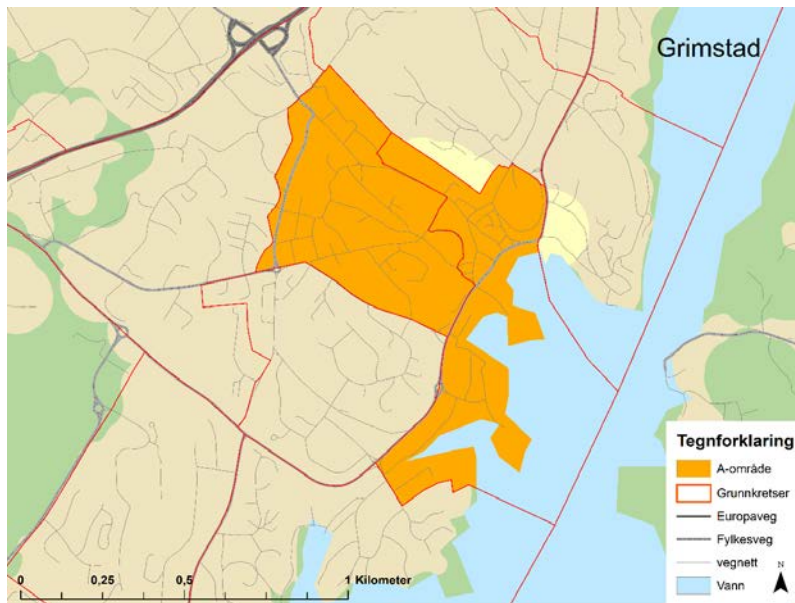


Figur 56: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Molde 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

I Molde har NAV Forvaltning, Utdanningsdirektoratet, Statens kartverk og en poliklinikk i psykisk helsevern blitt etablert utenfor A-området i perioden 2005-2015. I kartet vises også en institusjon i psykisk helsevern for voksne, som ikke er inkludert i vårt tallmateriale.

3.2.18 Grimstad

I Grimstad har vi også definert sentrum som A-område, se Figur 54. Figur 55 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 33 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 12 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

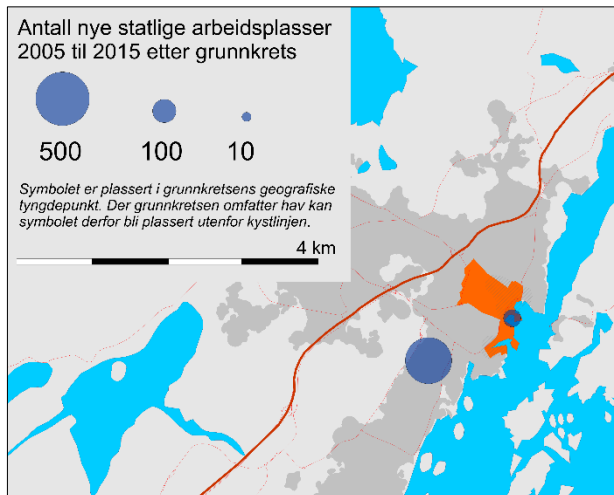


Figur 57: A-område, Grimstad.



Figur 58: Grimstad, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 56 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Grimstad i løpet av tidsperioden 2005- 2015.

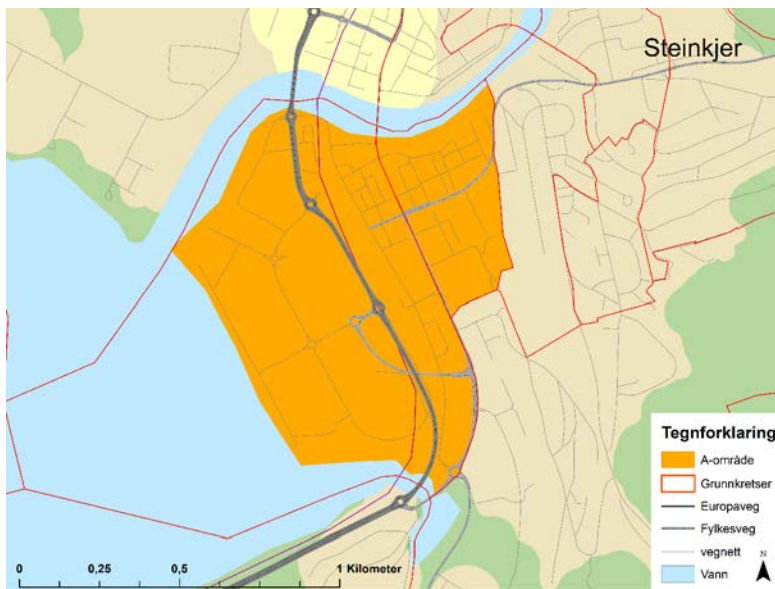


Figur 59: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Grimstad 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TOI/SSB.

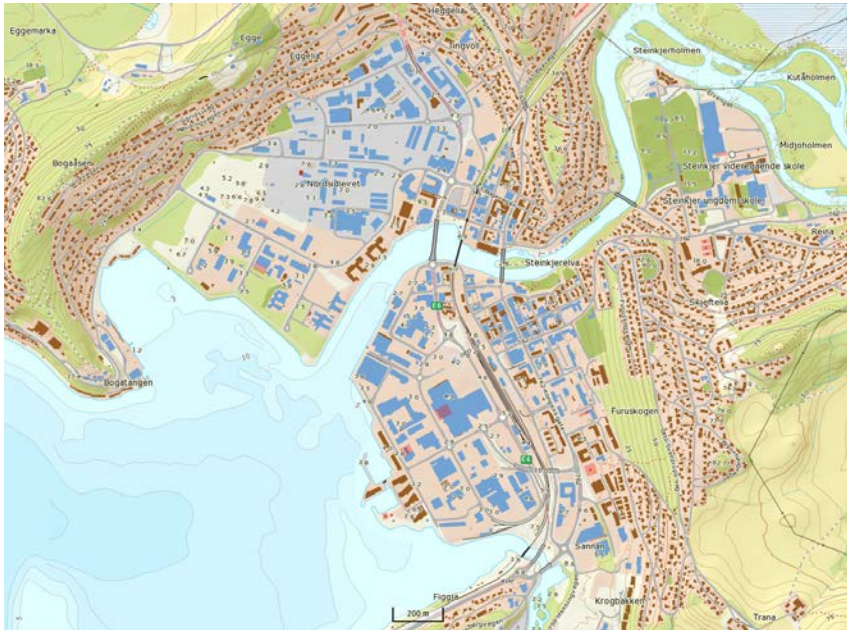
Sentrum er dominert av småhus. Større kontorbygg er i hovedsak plassert utenfor sentrum. Dette gjelder også statlige kontorvirksomheter. Statlige virksomheter som har blitt lokalisert utenfor A-området de siste ti årene er Universitetet i Agder, Sykehuspartner, Skatt Sør og Innovasjon Norge Agder.

3.2.19 Steinkjer

I Steinkjer har vi definert sentrum som A-område, se Figur 60. Figur 61 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 88 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 86 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

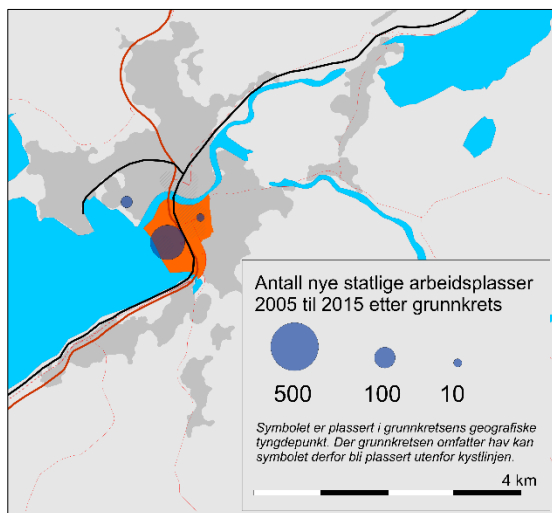


Figur 60: A-område, Steinkjer.



Figur 61: Steinkjer, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 62 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Steinkjer i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

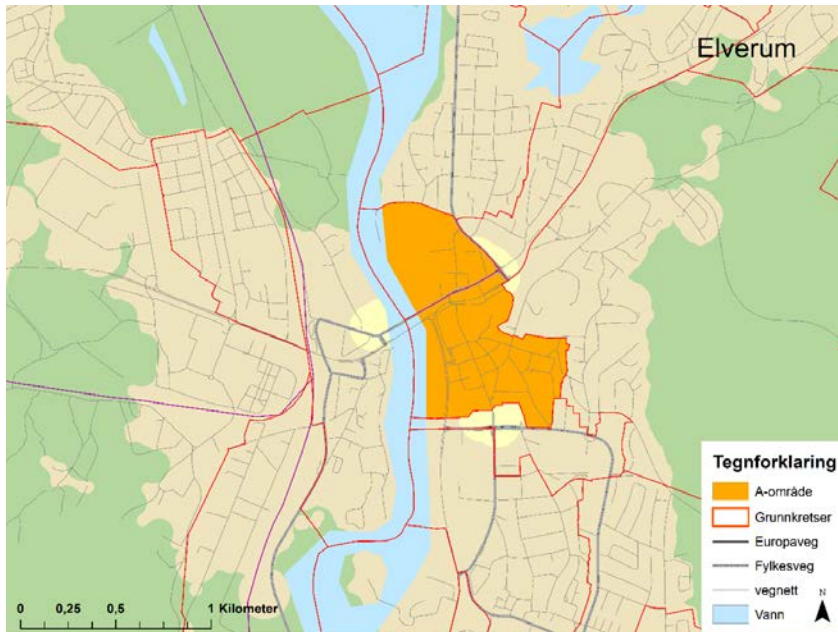


Figur 62: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Steinkjer 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

I Steinkjer er det kun en statlig virksomhet som har blitt lokalisert utenfor A-området de siste ti årene, nemlig NAV Drift og utvikling.

3.2.20 Elverum

I Elverum har vi definert sentrum som A-område, se Figur 63. Figur 64 viser bebyggelsesstrukturen i det aktuelle området. I tabellene fant vi at 25 prosent av de nye eller relokaliserte statlige virksomhetene, og 9 prosent av de ansatte i slike virksomheter, er lokalisert her.

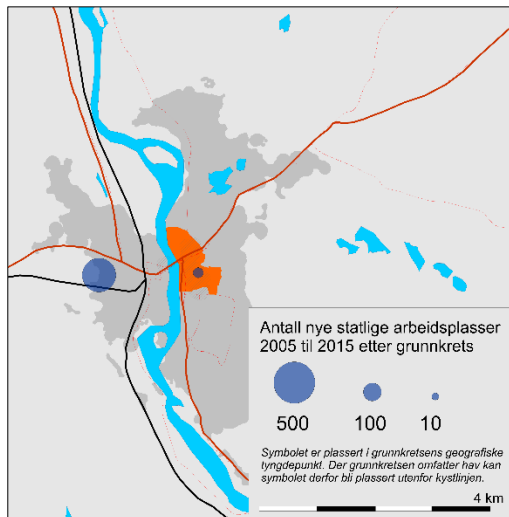


Figur 63: A-område, Elverum.



Figur 64: Elverum, kartet er hentet fra norgeskart.no.

I Figur 65 ser vi plasseringen av alle de sysselsatte i virksomheter som har blitt lokalisert eller relokalisert i Elverum i løpet av tiårsperioden 2005- 2015.

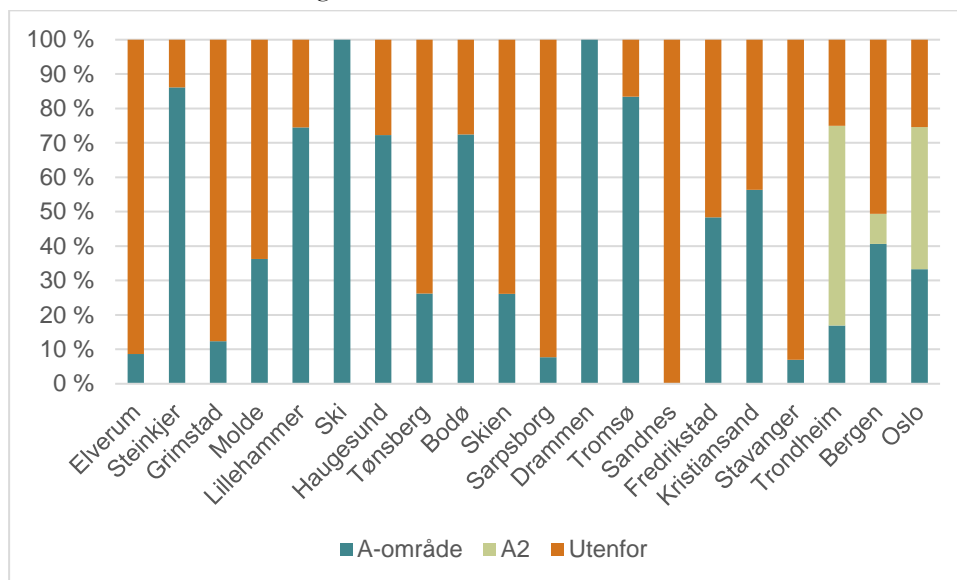


Figur 65: Antall ansatte i nyetablerte og relokaliserte nye statlige virksomheter i Elverum 2005 til 2015. Absolutte tall. Grunnkrets. Kilde: TØI/SSB.

I Elverum finner vi at Høgskolen i Hedmark har blitt lokalisert utenfor A-området, i næringsområdet Terningen Arena. NAV hjelpemiddelsentralen ligger også utenfor A-området, som kan være riktig lokalisering for denne virksomheten.

3.3 Ikke systematisk samvariasjon med bystørrelse

Vi har undersøkt om vi finner noen systematisk variasjon mellom bystørrelse og andel av de sysselsatte i nyetablerte og relokaliserte statlige virksomheter som er lokalisert i og utenfor A-områder, se Figur 66.



Figur 66: Byene sortert etter folketall fra minst til størst, og andelen sysselsatte lokalisert i de ulike områdetypene.

Vi ser ingen trend som viser slik sammenheng. Om vi rangerer byene fra de med lavest til de med høyest andel sysselsatte lokalisert utenfor A- og A2-områder, finner vi for eksempel de største byene på plass nummer 5 (Oslo), 6 (Trondheim), 11 (Bergen) og 19 (Stavanger). En antydning til mønster er at vi finner de fleste ekstremverdiene blant de minste byene,

noe som er naturlig. Med få enheter skal det lite til for at en stor andel av de sysselsatte havner innenfor eller utenfor A-områdene.

Slår vi sammen byene etter folketall for å få mer robuste tall, slik som i Tabell 6 og Tabell 7 finner vi heller ikke noen klar sammenheng mellom bystørrelse og andel virksomheter eller sysselsatte lokalisert i og utenfor A-områder.

Tabell 6: Nye statlige virksomheter i perioden 2005-2015 som er lokalisert innenfor eller utenfor A-området etter bystørrelse. Absolutte tall og prosent.

Bystørrelse	Absolutte tall			Prosentfordeling		
	A-område	A2	Utenfor	A-område	A2	Utenfor
20-35 000	29		14	67,4		32,6
35-60 000	23		35	39,7		60,3
60-100 000	45		20	69,2		30,8
100-500 000	45	28	53	35,7	22,2	42,1
Over 500 000	60	38	33	44,0	31,2	24,8

Tabell 7: Nye statlige sysselsatte i perioden 2005-2015 som er lokalisert innenfor eller utenfor A-området etter bystørrelse. Absolutte tall og prosent.

Bystørrelse	Absolutte tall			Prosentfordeling		
	A-område	A2	Utenfor	A-område	A2	Utenfor
20-35 000	1010		1004	50,1		49,9
35-60 000	1278		4811	21,0		79,0
60-100 000	2147		1094	66,2		33,8
100-500 000	2501	2562	4091	27,3	28,0	44,7
Over 500 000	5334	6633	4072	31,1	44,0	24,9

3.4 Variasjon mellom sektorer

Vi har også undersøkt om det er variasjon mellom sektorene når det gjelder om de lokaliseres i eller utenfor de definerte A-områdene, se Tabell 8 (virksomheter) og Tabell 9 (sysselsatte). Når vi ser på andel virksomheter lokalisert utenfor A-områdene, finner vi at helsetjenester med og uten sengeplass (som somatiske sykehus, psykisk helsevern, opptrening, rusmiddelinstitusjoner, rusmiddelvern, psykiske helsetjenester), samt sosialtjenester (som barnevern, familievern), er de sektorene som har høyest andeler. Deretter følger personlig tjenesteyting, kultur og fritid (religiøse organisasjoner, biblioteker, arkiver, mv.), undervisning (universiteter og høyskoler), andre næringer (IKT, media, kraftproduksjon, handel, transport mv.) og finansinstitusjoner (Innovasjon Norge, Statens lånekasse, Husbanken, mv.).

Tabell 8: Nye og relokaliserte statlige virksomheter i perioden 2005-2015 etter sektor og lokalisering. Absolutte tall og prosentfordeling.

	Absolutte tall			Prosentfordeling		
	A-område	A2	Utenfor	A-område	A2	Utenfor
I alt	202	66	155	47,8	15,6	36,6
Generell offentlig forvaltning	30	2	9	73,2	4,9	22,0
Offentlig forvaltning - helse, sosial	24	11	11	52,2	23,9	23,9
Offentlig forvaltning - næring, arbeid	8	4	4	50,0	25,0	25,0
Offentlig forvaltning - trygdeordninger	76	16	49	53,9	11,3	34,8
Offentlig forvaltning - rettsvesen	8	1	2	72,7	9,1	18,2
Offentlig forvaltning - politi og påtalemyndighet	7	5	7	36,8	26,3	36,8
Helsetjenester med sengeplass	1	1	9	9,1	9,1	81,8
Helsetjenester uten sengeplass	7	8	15	23,3	26,7	50,0
Sosialtjenester	10	1	12	43,5	4,3	52,2
Undervisning	7	8	12	25,9	29,6	44,4
Forretningsmessig tjenesteyting	14	0	10	58,3	0,0	41,7
Finansinstitusjoner	3	1	3	42,9	14,3	42,9
Personlig tjenesteyting, kultur og fritid	3	3	5	27,3	27,3	45,5
Andre næringer	4	5	7	25,0	31,3	43,8

Kilde: TØI/SSB

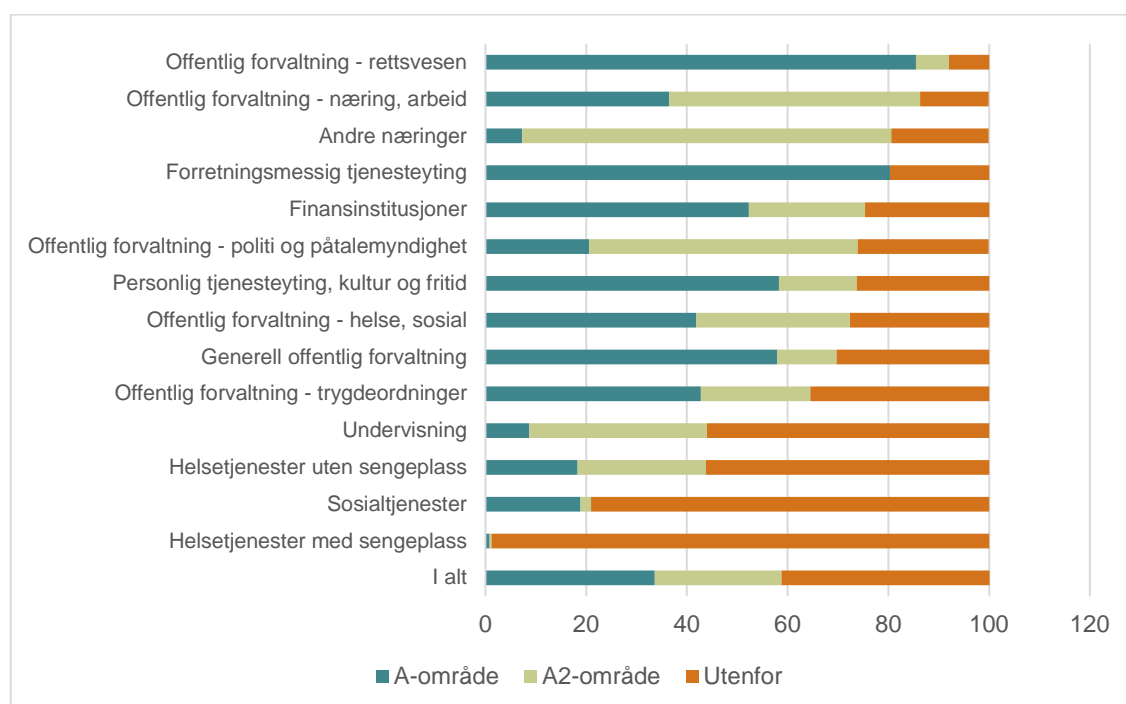
Når vi ser på andel *sysseksatte* lokalisert utenfor A-områder, har helsetjenester med og uten sengeplass, sosialtjenester og undervisning andeler lokalisert utenfor A-områder som er høyere enn gjennomsnittet. De sektorene som har lavest andeler sysseksatte lokalisert utenfor A-områder er offentlig forvaltning – rettsvesen, offentlig forvaltning - næring, arbeid (arbeidstilsyn, direktorater, forbrukerråd mv.) og ‘andre næringer’ (IKT, media, kraftproduksjon, handel, transport mv.).

Tabell 9: Sysselsatte i statlige virksomheter som er etablert eller har flyttet i perioden 2005-2015 etter sektor og lokalisering. Absolutte tall og prosentfordeling.

	Absolutte tall			Prosentfordeling		
	A-område	A2	Utenfor	A-område	A2	Utenfor
I alt	12271	9195	15073	33,6	25,2	41,3
Generell offentlig forvaltning	3295	674	1724	57,9	11,8	30,3
Offentlig forvaltning - helse, sosial	1834	1336	1209	41,9	30,5	27,6
Offentlig forvaltning - næring, arbeid	574	783	214	36,5	49,8	13,6
Offentlig forvaltning - trygdeordninger	3433	1741	2852	42,8	21,7	35,5
Offentlig forvaltning - rettsvesen	291	22	27	85,5	6,5	8,0
Offentlig forvaltning - politi og påtalemyndighet	590	1525	744	20,6	53,3	26,0
Helsetjenester med sengeplass	31	15	3841	0,8	0,4	98,8
Helsetjenester uten sengeplass	170	236	521	18,3	25,5	56,2
Sosialtjenester	155	17	646	18,9	2,1	79,0
Undervisning	399	1622	2576	8,7	35,3	56,0
Forretningsmessig tjenesteyting	984	0	242	80,3	0,0	19,7
Finansinstitusjoner	102	45	48	52,3	23,1	24,6
Personlig tjenesteyting, kultur og fritid	303	80	137	58,3	15,4	26,3
Andre næringer	110	1099	290	7,3	73,3	19,3

Kilde: TØI/SSB

Dette er også illustrert i Figur 67, hvor vi har rangert sektorene etter hvor store andeler av de sysselsatte i statlige virksomheter som er etablert eller relokalisert i perioden 2005-2015 som er lokalisert utenfor A- og A2-områdene.

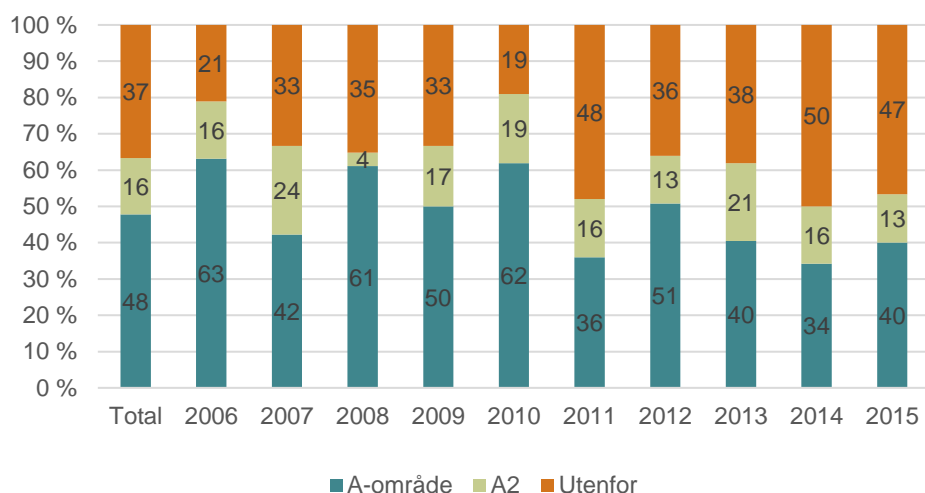


Figur 67: Sysselsatte i statlige virksomheter som er etablert eller har flyttet i perioden 2005-2015 etter sektor og lokalisering. Prosentfordeling. Rangert etter andel som er lokalisert utenfor A- og A2-områder.

3.5 Utvikling over tid

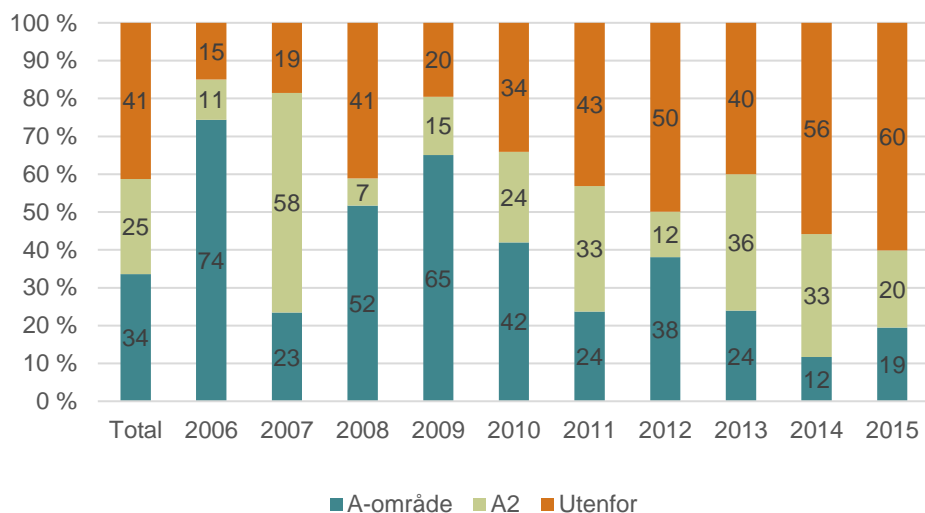
Utvalget vårt dekker perioden 2005 til 2015. Antallet nye eller relokaliserte arbeidsplasser er ganske stabilt og ligger mellom 4 000 og 6 000 per år. Unntaket er 2008, da det kom 8000 nye arbeidsplasser i utvalget. Det meste av flyttingene skjer internt i kommunene (se vedlegg 1 for oversikt). Figur 68 viser hvordan andel nyetablerte og relokaliserte statlige virksomheter i og utenfor A- og A2-områder har endret seg over tid, mens Figur 69 viser det samme for antall og andel sysselsatte.

Når vi ser på andel statlige virksomheter lokalisert i og utenfor A-områder i ulike år, ser vi at andelen virksomheter lokalisert utenfor A-områdene er høyere i siste halvdel av perioden (2011-2015) enn i den første halvdel (2006-2010).



Figur 68: Andel statlige virksomheter med endrete lokaliseringer i ulike områder, målt over tid. Prosentfordeling.

Dette blir enda tydeligere når vi ser på andel statlig sysselsatte i virksomheter som er etablert eller relokalisert de siste ti årene. Når vi sammenligner perioden 2006-2010 med perioden 2011-2015, er det tydelig at andelen sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er høyere i den siste perioden. I alle de siste fem årene (unntatt 2013) er andelen lokalisert utenfor A-områder høyere enn gjennomsnittet. I de fem første årene ligger andelen sysselsatte lokalisert utenfor A-områder likt som eller under gjennomsnittet for alle årene.



Figur 69: Andel statlige sysselsatte med endrete lokaliseringer i ulike områder, målt over tid. Prosentfordeling.

3.6 Gapanalyse – oppsummerende diskusjon

I Norge har det eksistert statlige retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging siden 1993. Retningslinjene ble revidert i 2014, og heter nå statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Revisjonen innebar kun mindre endringer. Dagens retningslinjer sier at «*Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer*» (KMD 2014a). Videre angir de at «*Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.*» (ibid).

Det overordnede spørsmålet i denne delen av prosjektet er om lokalisering og relokalisering av statlige virksomheter de siste 10 årene har vært i tråd med de statlige planretningslinjene. I våre analyser har vi forstått dette som at statlige virksomheter med høy brukerintensitet (med en del unntak) bør lokaliseres i de områdene i hver by som vi har definert som A-områder, dersom lokaliseringene skal anses å være i tråd med de statlige planretningslinjene.

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

Vi finner stor variasjon mellom de 20 kommunene vi har undersøkt når det gjelder hvor store andeler statlige virksomheter og sysselsatte som er lokalisert i og utenfor A- og A2-områder. Andelen som er lokalisert utenfor A- og A2-områder varierer fra null prosent i Ski og Drammen til 100 prosent i Sandnes. Mellom disse ytterpunktene brukes hele skalaen.

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

Vi finner store variasjoner mellom ulike sektorer av statlige virksomheter. Helsetjenester med og uten sengeplass (som somatiske sykehus, psykisk helsevern, opptrening, rusmiddelinstusjoner, rusmiddelvern, psykiske helsetjenester), samt sosialtjenester (som barnevern, familievern), har de høyeste andelen virksomheter lokalisert utenfor A-områder. Deretter følger personlig tjenesteyting kultur og fritid (religiøse organisasjoner, biblioteker, arkiver, mv.), undervisning (universiteter og høyskoler), andre næringer (IKT, media, kraftproduksjon, handel, transport mv.) og finansinstitusjoner (Innovasjon Norge, Statens lånekasse, Husbanken, mv.). Når vi ser på fordeling av sysselsatte, har helsetjenester med og uten sengeplass, sosialtjenester og undervisning høyere andeler enn gjennomsnittet lokalisert utenfor A-områder. De sektorene som har lavest andeler sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er offentlig forvaltning – rettsvesen, offentlig forvaltning - næring, arbeid (arbeidstilsyn, direktorater, forbrukerråd, mv.) og 'andre næringer' (IKT, media, kraftproduksjon, handel, transport mv.).

Når vi ser på utviklingen over tid i perioden 2005-2016, finner vi at andelen virksomheter og sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er klart høyere i siste del av perioden (2011-2015) enn i første del av perioden (2006-2010). Dette gjelder andeler sysselsatte i større grad enn andeler virksomheter.

4 Klimakonsekvenser

4.1 Beregninger ved hjelp av klimakalkulator

Her beregner vi transportrelaterte klimagassutslipp for politistasjonen i Arendal, sykehusene i Østfold og Stavanger, samt Vegdirektoratet i Oslo. Hensikten er å illustrere hvordan statlige lokaliseringsbeslutninger påvirker klimagassutslipp fra transport til og fra statlige virksomheter. Vi har sammenlignet klimagassutslipp ved dagens lokalisering og en alternativ lokalisering, enten en tenkt, tidligere eller fremtidig lokalisering. Beregninger av klimakonsekvenser er gjennomført ved hjelp av Statsbyggs web-baserte verktøy *klimagassregnskap.no*. Vi har ikke gjort noen vurdering av hvor korrekt denne modellen beregner klimagassutslipp.

Vi har gjort beregningene ut ifra antall ansatte, antall besøkende og antall m² bygg. Vi har selv gjort vurderinger av parkeringstilgangen på de ulike stedene basert på intervjuer, dokumenter og generell parkeringsdekning i områdene. Parkeringstilgangen er i modellen definert som følger:

- 1.0 = Fri park., full tilgang
- 0.6 = Avgiftsbelagt av arbeidsgiver
- 0.4 = Avgiftsbelagt offentlig
- 0.1 = Ingen P-mulighet

Vi benyttet standardverdiene som oppgis i modellen for antall turer per dag per ansatt og besøkende, samt for reisemiddelfordeling for de aktuelle områdene. Alle bil- og kollektivandeler er hentet direkte fra klimagassregnskap.no. Bil- og kollektivandeler vises for arbeidsreiser, tjenestereiser, innkjøp og service, og annet. Bil- og kollektivandeler vises også for besøkende. Transportmiddelfordelingene benyttes i kalkulatoren for å regne ut CO₂-utslippene i hvert case. Utslipp av CO₂ beregnes for bil, kollektivtransport og varetransport. Vi var valgt å vise beregnede CO₂-utslipp både med og uten varetransport inkludert. Varetransport er omtrent lik uavhengig av alternativene, slik at differansen mellom de ulike alternativene uansett blir den samme.

For å beregne utslipp av CO₂, lot vi først modellen beregne Kg CO₂-ekv/m²/år, før vi multipliserte dette tallet med beregnet bruksareal (BRA) i bygget.

4.2 Beregning av case

4.2.1 Arendal politistasjon

For Arendal politistasjon benyttet vi modellens standardverdier for kontor for å beregne antall turer per dag per ansatt. Vi benyttet også standardverdier for reisemiddelfordelingen i 'mindre byer', både for lokaliseringalternativet i sentrum (tidligere lokalisering) og utenfor (dagens lokalisering). For å beregne antall turer per dag per besøkende benyttet vi standardverdi for 'kontorbygg, ikke publikumsattraktive'. Denne kategorien ble valgt ettersom antall beregnede besøkende per ansatt (0,7) stemte bedre overens med de omtrentlige besøkstallene vi fikk opplyst av politiet (i overkant av 50 besøkende per dag

fordelt på 100 ansatte). I begge alternativene har vi benyttet en parkeringstilgang på 1,0, som tilsier 'Fri parkering, full tilgang'.

Tabell 10: Oppsummering av data brukt for Arendal politistasjon.

	Sentrumsnært alternativt	Ikke-sentrumsnært alternativ
Antall ansatte	100	100
Antall besøkende (pr. dag)	50	50
Antall m ²	4 700	4 700
Parkeringstilgang	1,0	1,0
Bilandeler		
- arbeid	73 %	82 %
- tjeneste	75 %	79 %
- innkjøp og service	-	83 %
- annet	-	78 %
- besøkende	69 %	78 %
Kollektivandeler		
- arbeid	4 %	5 %
- tjeneste	4 %	4 %
- innkjøp og service	-	4 %
- annet	-	4 %
- besøkende	4 %	4 %
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år	11,0	12,1
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år (inkl. varetransport)	14,5	15,6
Kg CO ₂ -ekv/år	51 700	56 870
Kg CO ₂ -ekv/år (inkl. varetransport)	68 150	73 320
Differanse (pr. år)		+ 5 170 Kg CO ₂ -ekv/år + 10 % (uten varetransport) + 8 % (inkl. varetransport)

Beregningene viser en bilandel på 69 - 75 prosent i det sentrumsnære alternativet, og 78 - 83 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet. Kollektivandelene er lave, på 3 - 4 prosent i det sentrumsnære alternativet, mot 4 - 5 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet. Vi ser at utslippene av CO₂, både med og uten varetransport iberegnet, er lavere i det sentrumsnære alternativet. Differansen i utslipp generert av de to alternativene er 5 170 kg CO₂ per år. Et ikke-sentrumsnært alternativ medfører 8 prosent mer CO₂ utslipp per år hvis varetransport inkluderes og 10 prosent hvis vi kun ser på reiser.

4.2.2 Statens vegvesen Region Øst avdeling Oslo

For Statens vegvesen Region Øst sin avdeling på Bryn i Oslo benyttet vi også standardverdier for kontor for å beregne antall turer per dag per ansatt. Vi benyttet standardverdier for reisemiddelfordelingen i 'Oslo', både for 'sentrum' og for 'Groruddalen'. For å beregne antall besøkende, benyttet vi standardtall for antall besøkende per ansatt for 'kontorbygg, ikke publikumsattraktive' som tilsier 0,7 besøk per ansatt. Ut ifra dette beregner vi at 550 ansatte vil generere 385 besøkende per dag. For å beregne antall turer per dag per besøkende benyttet vi også her standardverdi for 'kontorbygg, ikke publikumsattraktive'. I det ikke-sentrumsnære alternativet benyttet vi en parkeringstilgang på 0.6 som tilsier 'avgiftsbelagt parkering hos arbeidsgiver'. Vi vet ikke hvordan parkeringstilgangen ville vært dersom SVV hadde valgt å flytte avdelingen til Oslo sentrum. Vi vet at andre bedrifter (slik som f.eks. Akershus fylkeskommune og Jernbanedirektoratet) har parkering for ansatte i sentrum (se Julsrud mfl. 2015), men også at SVV valgte å ikke opprette parkering for de ansatte da de flyttet til Bergen sentrum. I det sentrumsnære

alternativet gikk vi derfor ut ifra at ansatte i Oslo sentrum ikke vil ha en like god tilgang på parkering som i det ikke-sentrumsnære alternativet, og vi valgte å benytte en parkeringstilgang på 0,4, som tilsier 'avgiftsbelagt offentlig parkering'. Ettersom vi ikke har funnet antall m² i bygget, har vi multiplisert Kg CO₂-ekv/m²/år med beregnet BRA i bygget basert på en norm om 23 m² pr. ansatt.

Tabell 11: Oppsummering av data brukt for SVV Region Øst, avdeling Oslo (foreløpig beregnet uten antall besøkende).

	Sentrumsnært alternativ	Ikke-sentrumsnært alternativ
Antall ansatte	550	550
Antall besøkende (pr. dag) ²⁵	385	385
Antall m ²	Ukjent, normen (23m ² /ansatt) tilsier 12 650 m ²	Ukjent, normen (23m ² /ansatt) tilsier 12 650 m ²
Parkeringstilgang	0,4	0,6
Bilandeler		
- arbeid	7 %	39 %
- tjeneste	41 %	69 %
- innkjøp og service	19 %	45 %
- annet	21 %	33 %
- besøkende	18 %	30 %
Kollektivandeler		
- arbeid	75 %	48 %
- tjeneste	33 %	23 %
- innkjøp og service	22 %	22 %
- annet	29 %	28 %
- besøkende	31 %	30 %
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år	9,4	15,1
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år (inkl. varetransport)	15,7	21,4
Kg CO ₂ -ekv/år	118 910	191 015
Kg CO ₂ -ekv/år (inkl. varetransport)	198 605	270 710
Differanse (pr. år)		+ 72 105 Kg CO ₂ -ekv/år + 61 % (uten varetransport) + 36 % (inkl. varetransport)

Beregningene viser en bilandel på 7 - 41 prosent i det sentrumsnære alternativet, og 30 - 69 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet. Kollektivandelene ligger på 22 - 75 prosent i det sentrumsnære alternativet, mot 22 - 48 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet. Vi ser at utslippene av CO₂, både med og uten varetransport iberegnet, er lavere i det sentrumsnære alternativet. Den årlige differansen i utslipp generert av de to alternativene er 72 105 kg CO₂. Et ikke-sentrumsnært alternativ 36 prosent mer CO₂ utslipp per år hvis varetransport inkluderes og 61 prosent hvis vi kun ser på reiser.

4.2.3 Sykehuset i Østfold avdeling Kalnes

Sykehuset i Østfold hadde 5 195 medarbeidere per 31.12.2015²⁶, og totalt 438 553 pasienter i 2015 (47 376 innleggelser, 362 200 polikliniske konsultasjoner og 28 977 dagpasienter). Dette tilsier at hver ansatt på Sykehuset i Østfold i gjennomsnitt genererer 84 pasienter

²⁵ Beregnet ved hjelp av standardtall fra Statsbygg sin nettside klimagassregnskap.no.

²⁶ Nøkkeltall hentet fra Sykehuset i Østfold sin nettside [URL: <https://sykehuset-ostfold.no/om-oss>]

(438 553 pasienter / 5 195 ansatte), hvorav 9 innlagte pasienter og 75 dagpasienter. Videre kan vi beregne antall besøkende per innlagt og per dagpasient basert på tall fra kapittel 2. Der fant vi at hver innlagte pasient og hver dagpasient i snitt generert 0,5 besøkende (Selvig mfl., 2014), et tall som også brukes på klimagassregnskap.no. Hver ansatt på Sykehuset i Østfold generer i snitt dermed 42 besøkende (84 pasienter * 0,5 besøkende). Totalt generer hver ansatt i gjennomsnitt 126 besøkende til sykehuset i løpet av et år.

Ifølge Virksomhets- og foretaksregisteret hadde Sykehuset i Østfold 3 667 ansatte ved avdelingen på Kalnes (pr. 01.01.2016). Ved å benytte tallene vi regnet oss frem til over, finner vi at totalt antall besøkende på Kalnes er 462 042 per år, eller 1 265 per dag. Vi har gått ut ifra at Sykehuset i Østfold hadde samme BRA i bygget før det ble flyttet til Kalnes. For Sykehuset i Østfold benyttet vi standardverdier for kontor (hvor sykehus er nevnt som en del) for å beregne antall turer per dag per ansatt. Vi benyttet standardverdier for reisemiddelfordelingen i 'Sarpsborg og Fredrikstad', både for lokaliseringalternativene i 'Sentrum' og for 'Utenom sentrene'. For å beregne antall turer per dag per besøkende benyttet vi standardverdi for 'Sykehus', som er 2 reiser per besøkende. I det sentrumsnære alternativet har vi benyttet en parkeringstilgang på 0,4, mens i det ikke-sentrumsnære alternativet har vi benyttet en parkeringstilgang på 0,6²⁷.

Tabell 12: Oppsummering av data brukt for sykehuset i Østfold.

	Sentrumsnært alternativt	Ikke-sentrumsnært alternativ
Antall ansatte	3 667	3 667
Antall besøkende (pr. dag) ²⁸	1 265	1 265
Antall m ²	85 500	85 500 ²⁹
Parkeringstilgang	0,4	0,6
Bilandeler		
- arbeid	31 %	47 %
- tjeneste	80 %	80 %
- innkjøp og service	65 %	71 %
- annet	55 %	64 %
- besøkende	48 %	58 %
Kollektivandeler		
- arbeid	38 %	30 %
- tjeneste	4 %	10 %
- innkjøp og service	4 %	6 %
- annet	4 %	5 %
- besøkende	10 %	10 %
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år	17,7	20,4
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år (inkl. varetransport)	24,7	27,4
Kg CO ₂ -ekv/år	1 513 350	1 744 200
Kg CO ₂ -ekv/år (inkl. varetransport)	2 111 850	2 342 700
Differanse (pr. år)		+ 230 850 Kg CO ₂ -ekv/år + 15 % (uten varetransport) + 11 % (inkl. varetransport)

²⁷ Ansatte på Sykehuset i Østfold har, ifølge både EuroPark og en ansatt på sykehuset, en redusert parkeringspris på 21,- pr. døgn. Hverken EuroPark eller den ansatte vi pratet med på telefon kan gjengi hvordan situasjonen var da sykehuset var lokalisert mer sentralt i Fredrikstad, men den ansatte forteller at de ansatte på Sykehuset i hovedsak opplever det som enklere å parkere nå sammenlignet med tidligere. Vi har derfor valgt å beregne effekten av alternativene ut ifra ulik parkeringstilgang.

²⁸ Beregnet ved hjelp av standardtall fra Statsbygg sin nettside klimagassregnskap.no.

²⁹ Bruttoareal hentet fra artikkel på bygg.no [URL: <http://www.bygg.no/article/1255583>]

Beregningene viser en bilandel på 31 - 80 prosent i det sentrumsnære alternativet, og 47 - 80 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet på Kalnes. Kollektivandelene ligger på 4 - 38 prosent i det sentrumsnære alternativet, mot 5 - 30 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet. Vi ser at utslippene av CO₂, både med og uten varetransport iberegnet, er lavere i det sentrumsnære alternativet. Den årlige differansen i utslipp generert av de to alternativene er 230 850 kg CO₂, noe som utgjør 11 prosent mer utslipp i det ikke-sentrumsnære alternativet hvis varetransport inkluderes og 15 prosent hvis vi kun ser på reiser.

4.2.4 Sykehuset i Stavanger

Sykehuset i Stavanger hadde 7 670 medarbeidere per 01.01.2017³⁰. Vi har ikke klart å finne tall for pasienter og besøkende, så vi har benyttet gjennomsnittstallene for besøkende og pasienter per ansatt som vi regnet oss frem til for Sykehuset i Østfold (kapittel 4.2.3). Der fant vi at hver ansatt i gjennomsnitt genererer 84 pasienter og 42 besøkende til pasientene, totalt 126 besøkende til sykehuset per år. Ved å multiplisere det totale antall besøkende generert per ansatt med det totale antallet ansatte, kommer vi frem til at Sykehuset i Stavanger i snitt har 966 420 besøkende per år, eller 2 648 per dag.

Når Sykehuset i Stavanger flyttes fra en sentrumsnær lokasjon (Våland) til en ikke-sentrumsnær lokasjon (Ullandhaug), er det beregnet at antall m² reduseres fra 138 000 m² til 94 135 m². For sikre at vi fikk sammenlignbare tall før og etter flytting, valgte vi å gjennomføre beregningene på samme antall m² og ansatte i ny og gammel lokasjon. Vi valgte å gjennomføre beregningene basert på antall m² i det gamle bygget, ettersom tallet for antall ansatte er knyttet til det gamle bygget.

For Sykehuset i Stavanger benyttet vi standardverdier for kontor (hvor sykehus er nevnt som en del) for å beregne antall turer per dag per ansatt. Vi benyttet standardverdier for reisemiddelfordelingen i 'Stavanger', både for 'Sentrum: Kontor' og for 'Kommunen utenom sentrum'. For å beregne antall turer per dag per besøkende benyttet vi standardverdi for 'Sykehus', som er 2 reiser per besøkende. I begge alternativene har vi benyttet en parkeringstilgang på 0.4, som tilsier 'avgiftsbelagt offentlig parkering'.

³⁰ Nøkkeltall hentet fra Sykehuset i Stavanger sin nettside [URL: <https://helse-stavanger.no/om-oss>]

Tabell 13: Sykehuset i Stavanger.

	Sentrumsnært alternativ	Ikke-sentrumsnært alternativ
Antall ansatte	7 670	7 670
Antall besøkende (pr. dag) ³¹	2 648	2 648
Antall m ²	138 000	138 000 ³²
Parkeringstilgang	0,4	0,4
Bilandeler		
- arbeid	29 %	31 %
- tjeneste	56 %	85 %
- innkjøp og service	56 %	74 %
- annet	53 %	56 %
- besøkende	46 %	49 %
Kollektivandeler		
- arbeid	44 %	42 %
- tjeneste	7 %	1 %
- innkjøp og service	4 %	6 %
- annet	7 %	8 %
- besøkende	13 %	15 %
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år	15,0	17,4
Kg CO ₂ -ekv/m ² /år (inkl. varetransport)	21,8	24,2
Kg CO ₂ -ekv/år	2 070 000	2 401 200
Kg CO ₂ -ekv/år (inkl. varetransport)	3 008 400	3 339 600
Differanse (pr. år)		+ 331 200 Kg CO ₂ -ekv/år + 16 % (uten varetransport) + 11 % (inkl. varetransport)

Beregningene viser en bilandel på 29 - 56 prosent i det sentrumsnære alternativet tilsvarende Våland, og 31 - 85 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet tilsvarende Ullandhaug. Kollektivandelene ligger på 4 - 44 prosent i det sentrumsnære alternativet, mot 1 - 42 prosent i det ikke-sentrumsnære alternativet. Vi ser at utslippene av CO₂, både med og uten varetransport iberegnet, er lavere i det sentrumsnære alternativet på Våland. Den årlige differansen i utslipp generert av de to alternativene er 331 200 kg CO₂, noe som utgjør 11 prosent mer utslipp i det ikke-sentrumsnære alternativet hvis varetransport inkluderes og 16 prosent hvis vi kun ser på reiser.

4.3 Oppsummering

For å synliggjøre hvordan lokalisering kan påvirke utslipp av klimagasser, har vi gjennomført beregninger og sammenlignet to ulike lokaliseringer – en sentrumsnær og en ikke-sentrumsnær for fire case. I de fire tilfellene ser vi at den ikke-sentrumsnære lokaliseringen gir fra 8 prosent til 61 prosent høyere CO₂-utslipp enn den sentrumsnære lokaliseringen, avhengig av hvilken case vi ser på og om varetransport inkluderes eller ikke. Den laveste forskjellen i klimagassutslipp finner vi ved Arendal politistasjon, mens den høyeste forskjellen er det for caset med et arbeidsplassintensivt kontorbygg i Oslo. Dette er som forventet gitt den generelle transportmiddelfordelingen i byene. For de to sykehusene er den prosentvis økning i CO₂-utslipp ved en ikke-sentral lokalisering omtrent identisk, mens Sykehuset i Stavanger har høyere faktiske utslipp grunnet sykehusets størrelse.

³¹ Beregnet ved hjelp av standardtall fra Statsbygg sin nettside klimagassregnskap.no.

³² Det nye sykehusbygget er beregnet å ha et BRA på 94 135 m². For å kunne undersøke effekten av lokalisering med sammenlignbare tall valgte vi likevel å benytte en BRA lik det gamle sykehuset.

5 Hvorfor statlige virksomheter blir lokalisert som de gjør

En viktig del av oppdraget har vært å undersøke hvorfor statlige virksomheter blir lokalisert som de gjør. Dette kan danne grunnlag for å diskutere hva som kan gjøres for å bidra til at virksomhetene i større grad lokaliseres i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi har undersøkt overordnede føringer for hvordan statlige virksomheter skal agere som utbyggere og leietakere, med fokus på hvilke føringer som gis om hvor virksomhetene skal lokaliseres, hvor i beslutningskjedene valg om lokalisering skal tas, og av hvem. Videre har vi gjennomført casestudier av tre konkrete beslutningsprosesser for å undersøke hvor i beslutningskjedene valg av lokalisering ble gjort, hvilke hensyn som ble vektlagt i beslutningen, og hvem som hadde sterkest innflytelse på valg av lokalisering. Basert på dette har vi diskutert mulige forklaringer på hvorfor statlige virksomheter i mange tilfeller ikke lokaliseres i tråd med statlige planretningslinjer og utarbeidet anbefalinger om hva som kan gjøres for å bidra til at virksomhetene i større grad lokaliseres i henhold til retningslinjene i fremtiden.

5.1 Overordnede føringer for lokalisering av statlige virksomheter

Vi har gjennomgått de mest sentrale dokumentene som angår hvordan statlige virksomheter skal agere i bygge- og leiesaker, med fokus på hvilke føringer som gis for lokalisering, og om det gis føringer i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi fant at disse dokumentene i hovedsak gir generelle føringer og veiledning om hvordan utredningene skal gjennomføres og hvilke prosedyrer som skal følges. De gir dermed ikke føringer for lokalisering av statlige virksomheter. Dette gjelder både materiale fra Finansdepartementet og fra Kommunaldepartementet. Unntaket er veileder om *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b), som både krever at det gjøres lokaliseringsanalyse i tidligfase og som viser til at det finnes føringer for lokalisering av statlige virksomheter i statlige planretningslinjer. Heller ikke denne veilederen angir konkret hvilke føringer det dreier seg om eller hvilke målsettinger de skal bidra til å nå. Oppsummert kan vi dermed si at overordnede dokumenter som angår hvordan statlige virksomheter skal agere som utbyggere og leietakere i liten grad gir føringer for hvor statlige virksomheter skal lokaliseres. Ansvarlig departement har ansvar for bygge- eller leiesaken, og har dermed overordnet ansvar også for lokaliseringsspørsmål. For statlige byggeprosjekter over 300 millioner kroner angis det i ny veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b) at lokalisering skal utredes i tidligfase, og det vises til at lokalisering skal vurderes i forhold til blant annet statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging. *Utredningsinstruksen*, som forvaltes av Finansdepartementet, har som formål «å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak» (Finansdepartementet 2016). Utredningsinstruksen ble fastsatt i 2000 og revidert i 2005 og 2016. Instruksen gjelder alle typer statlige tiltak, og er svært generell. Den gir i seg selv ikke føringer for lokalisering av statlige virksomheter.

Utredningsinstruksen viser til Finansdepartementets (2014) rundskriv R-109/2014 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Det gir i hovedsak veiledning knyttet til samfunnsøkonomisk metode, og det gir ikke føringer for lokalisering av statlig virksomhet. Det finnes også en *Veileder til utredningsinstruksen* (Direktoratet for økonomistyring 2016), som gir instruks om utredning av statlige tiltak. Denne gjelder også alle typer statlige tiltak, og gir heller ingen føringer om lokalisering.

Disse dokumentene dreier seg i hovedsak om å gi føringer, beskrivelser og veiledning om hvilke prosesser som skal gjennomføres og hvordan utredninger skal utarbeides. Det legges gjennomgående vekt på å besvare noen kjernesporsmål (se f.eks. Direktoratet for økonomistyring 2016):

- 1) Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2) Hvilke tiltak er relevante?
- 3) Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4) Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5) Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor? Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Til Utredningsinstruksen følger også en brosjyre/veiledning T-1349 *Miljøutredninger etter utredningsinstruksen* (Klima- og miljødepartementet 2001). I kapittel 4.1, om vurdering av behovet for miljøutredninger, nevnes sammenhengene mellom arealutvikling, endringer av transportbehov og forurensing som et eksempel på hvordan et tiltak kan påvirke drivkrefter for miljøendringer. Videre finnes det, i vedlegg 1, en liste med spørsmål som skal stilles for å vurdere om miljøkonsekvenser skal utredes. Spørsmål 2.9 kan sies å være relevant her: «*Vil saken få vesentlige konsekvenser for andre eksisterende nasjonale planer angående miljøvern, nasjonal arealpolitikk, rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser, fylkesplaner og fylkesdelplaner, eller komme i konflikt med målene om estetikk og tilgjengelighet for alle?*» Dersom man svarer 'sannsynlig' på dette, skal sakens miljøkonsekvenser utredes. Dette er den tydeligste føringen vi har funnet i dokumenter knyttet til Utredningsinstruksen fra Finansdepartementet.

For statlige investeringer over 750 millioner kroner gjelder også den såkalte KS-ordningen³³. Den innebærer blant annet at beslutningsgrunnlaget (utarbeidet i den fasen som betegnes KS1) skal kvalitetssikres av eksterne konsulenter (i fasen kalt KS2). Veiledningsmateriellet knyttet til denne ordningen (11 veiledere) er generelt og dreier seg om hvordan utredningene og prosessene skal gjennomføres, og gir i seg selv ikke føringer for statlig lokalisering.

Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor fra 2012 ble revidert i 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a). Formålet med instruksen er, i henhold til punkt 1.1, «*å sikre god saksforberedelse og styring med bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*». Instruksen gjelder for alle virksomheter i statlig sivil sektor (med noen unntak, blant annet departementene), og den gjelder både ved inngåelse av leiekontrakter (i markedet og internt i staten) og ved byggeprosjekter (både nybygg, ombygging og rehabilitering). I kapittel 2.2 om utredning og kvalitetssikring av konsept viser instruksen til *KS-ordningen* for prosjekter over 750 millioner kroner, til veilederen *Styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b) for prosjekter over 300 millioner kroner (vi kommer tilbake til denne), og til *Utredningsinstruksen* fra Finansdepartementet. Det sies (i kapittel 2.2) at «*Utredningen skal ivareta hensynet til effektiv*

³³ Mer om KS-ordningen her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/id2523818/>

areal- og ressursbruk, og skal omfatte analyse av arealbehov, overordnet vurdering av lokalisering, kostnads- og usikkerhetsanalyse og vurdering av leie i markedet eller statlige lokaler» (vår utheving).

Videre (i kapittel 2.3) sies det at «Det skal i den forbindelse avklares om det finnes ledige statlige lokaler eller statlige tomgangleieforhold i markedet, som kan dekke behovet. Dersom det ikke er egnede ledige statlige lokaler og/eller tomgangleieforhold, skal det på bakgrunn av utredningen tas stilling til om lokalbehovet skal dekkes ved leie, eller ved gjennomføring av byggeprosjekt i statlig regi». Det er ansvarlig departement som er ansvarlig for å avklare om lokalbehovet skal dekkes ved leie eller bygging, og det overordnede hensynet skal være hva som er økonomisk mest gunstig for staten.

Instruksen gir tydelige beskrivelser av ansvar i kapittel 4.1: «Oppdragsdepartementet har ansvaret for departementets egen behandling av byggesaken, herunder bl.a. prioritering av prosjektet, dimensjonering, arealramme og kvalitativ utforming». Videre står det at «Statsbygg ivaretar byggeberansvaret på vegne av staten, og har ansvar for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp». Dette kan fravikes når statlige virksomheter selv har ansvar for å bygge og forvalte spesialbygg, som for eksempel Statens vegvesen og Jernbaneverket, ifølge sluttnote. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal behandle forslag til kostnadsrammer for prosjekter under terskelverdi for ekstern kvalitetssikring, mens Finansdepartementet har ansvaret for ordningen med ekstern kvalitetssikring. Kapittel 3.2 angir at departementene også «er ansvarlige for leieforhold som de selv eller underliggende virksomheter inngår i markedet». Videre at det skal utarbeides en helhetlig kravspesifikasjon. Kravspesifikasjonen skal «definere og konkretisere de krav som må stilles til lokalenes funksjon, størrelse, beliggenhet og kvalitet for at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver, og legges til grunn for et eventuelt søk etter nye lokaler (vår utheving).

Utover henvisningene til at 'overordnet vurdering av beliggenhet' skal ivaretas i utredningen og at 'beliggenhet' skal være del av den helhetlige kravspesifikasjonen, nevnes ikke lokalisering. Det gis ingen føringer om kriterier for lokalisering av statlige virksomheter, og det vises ikke til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging eller til plan- og bygningsloven.

I 2017 kom veilederen *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Den er rettet mot oppdragsgivende departement, og gjelder for byggeprosjekter over 300 millioner kroner. Den skal gi en beskrivelse av styringsprinsipper i tidligfasen i store statlige byggeprosjekter. Formålet er å bidra til en bedre kostnadsstyring i tidligfase, som defineres som perioden fra et behov oppstår fram til ferdig forprosjekt og eventuelt beslutning om startbevilgning for gjennomføring av byggeprosjektet. Denne veilederen har noe mer fokus på lokalisering. Den relaterer seg også til plan- og bygningsloven og krav om konsekvensutredninger, og den viser spesifikt til at statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging legger føringer for lokalisering (side 8). I kapittel 2 om forstudiefasen sies det at «I forstudien vurderes også samfunnsmessige effekter av tiltaket som kan ha innvirkning på miljø, by- og stedsutvikling, kulturminnehensyn, transport mv. Arbeidet skal lede fram til valg av et realistisk, gjennomførbart og bærekraftig konsept.». I kapittel 5 omtales hvilket beslutningsgrunnlag som skal foreligge ved oppstart forprosjekt, og her inngår «lokaliseringsanalyse og vurdering/ anbefaling av tomt» (side 9). I kapittel 8 om oppdragsbrev for tidligfasen står det at «Lokalisering og tomtevalg er normalt et viktig tema i anklaringsfasen. Behov for ytterligere detaljering vurderes i oppdragsbrevet for forprosjektfasen» og at «Eventuelle føringer for reguleringsplanprosessen bør omtales» (side 14). Den nye veilederen krever altså at det skal gjennomføres lokaliseringsanalyse, og den viser til de statlige planretningslinjene for føringer om lokalisering, men gir i seg selv ingen føringer eller kriterier for lokalisering av statlige virksomheter.

5.1.1 Politihus

Noen typer statlige virksomheter har i enkelte tilfeller behov for spesialbygg (nybygg eller ombygging), mens de i andre tilfeller kan leie i det private eller statlige markedet. Dette gjelder blant annet for politihus, og da er det Justisdepartementet (ansvarlig departement) som avgjør hvordan behovet skal løses. I alle tilfeller skal prosessene følge *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a) og *Utredningsinstruksen* (Finansdepartementet 2016). Politiet (2011) har i tillegg utarbeidet *Prosessveileder EBA. Anskaffelse av leiekontrakter i politi- og lensmannsetaten*. I henhold til veilederen, var politimesteren tidligere prosesseier, med overordnet ansvar for prosjektet og utredningene (Politiet 2011). Etter nærpoltireformen i 2015, har Politiets fellestjenester overtatt ansvaret for eiendomstjenestene i politiet. I veilederen beskrives det at prosessen normalt inkluderer behovsvurdering med romprogram og kriterier definert av oppdragsgiver, etterfulgt av et åpent tomtesøk med annonsering (også kalt markedsundersøkelse). I behovsanalysen er det anbefalt å vurdere lokalisering i forhold til et arealprogram som inneholder GIS-analyse for lokaliseringsvurderinger (inkludert tyngdepunkt for befolkning og straffesaker og analyser for å beregne publikums kjøretid til aktuelle tjenestesteder), oversikter over husleiekontrakter, eksempler fra andre steder og kostnadskalkyler. Veilederen angir ikke føringer for hvor nye politihus skal lokaliseres, og de viser ikke til de statlige planretningslinjene.

5.1.2 Sykehusbygg

Helsedepartementet er ansvarlig departement for sykehusbygg. Ansvaret for utredning og bygging av nye sykehusbygg er delegert til regionen (Helsedirektoratet 2011). Helseregionene har normalt byggherreansvar for sykehusbygg, til forskjell fra andre statlige bygg, hvor Statsbygg normalt har byggherreansvar (i henhold til *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*). Organisasjonen Sykehusbygg HF, som ble opprettet i 2014 og eies av alle helseregionene sammen, er normalt rådgivere i forbindelse med sykehusbygg. Sykehusbygg over 500 millioner kroner skal kvalitetssikres etter egen ordning, kalt KSK-ordningen, i stedet for etter KS-ordningen som normalt gjelder for statlige investeringer større enn 750 millioner kroner (omtalt i 5.1) (Helsedirektoratet 2011). Også i KSK-ordningen skal konseptvalgutredningen kvalitetssikres av eksterne ressurser.

Det ble i 2011 utarbeidet eget veiledningsmaterieell for sykehusbygg (Helsedirektoratet 2011), kalt *Tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter*. Her skisseres en modell for planprosess, hvor man først definerer strategiske føringer, og så lager en utviklingsplan, som leder frem mot tidligfasen med idéfase og konseptfase. Så følger KSK, hvis prosjektene har forventet kostnadsramme større enn 500 millioner kroner. KSK-rapporten skal gi grunnlag for å beslutte om prosjektet skal gjennomføres og hvilket alternativ eller konsept som legges til grunn. Styret i helseregionen vedtar KSK-rapporten³⁴. Da blir i realiteten også lokaliseringen bestemt. Deretter følger forprosjektfasen, hvor man gjør mer konkret og detaljert planlegging av prosjektet, som skal angi kostanden og gi grunnlag for gjennomføring av prosjektet. Viktige problemstillinger ved sykehusetablering er måloppnåelse, økonomisk bæreevne, kapasitet og kvalitet («sørge for ansvaret» for syke), samhandling, effektiv drift, pasient- og arbeidsmiljø, ytre miljø, pasientsikkerhet, rekruttering, byggets kvalitet og fleksibilitet og samfunnsforhold (Helsedirektoratet 2011, s. 24).

³⁴ Dersom forventede kostander overstiger 1000 millioner kroner, skal KSK-rapporten forelegges Helse- og omsorgsdepartementet.

Sykehusbygg HF har utarbeidet forslag til ny veileder, som per september 2017 er under uttesting. Forslag til ny veileder skisserer i hovedsak de samme typer planprosesser som den gjeldende veilederen, men legger vesentlig større vekt på spørsmål knyttet til lokalisering. Avklaring av lokalisering omtales i et eget kapittel 6. Det slås fast at «Lokalisering skal være avklart før oppstart av konseptfasen, mens tomt innenfor den lokasjon som er valgt, skal være avklart innen oppstart av steg 2 i konseptfasen» (Sykehusbygg 2017, side 17). Valg av lokalisering knyttes både til effekter på betingelser for driften av virksomheten og til konsekvenser for interessenter. Det angis at det innledningsvis må avklares om tiltaket kan utløse krav om konsekvensutredninger, med referanse til plan- og bygningsloven. Videre anbefales det å gjennomføre konsekvensutredning av flere alternativer før lokaliseringsvalg gjøres, slik at det er mulig å vurdere ulike alternativer opp mot hverandre og sikre best mulig beslutningsgrunnlag. Det skal gjennomføres lokaliseringsanalyse, og det er gitt kriterier som bør legges til grunn for valg av lokalisering. Her inngår reisetidsanalyser, tilgjengelighet, rekruttering, kostnadsanalyser og økonomiske effekter, reguleringsmessige forhold, vurdering i forhold til arealpolitikk, risikovurderinger, miljø- og klimakonsekvenser, samt andre samfunns effekter av vesentlig betydning (side 18). De aktuelle kommunene skal involveres i lokaliseringsanalysen, som skal være offentlig tilgjengelig og som skal sendes på høring. Lokaliseringsanalysen skal behandles i de beslutende organer (prosjekteier) før det gjøres vedtak om hvilken lokalisering man ønsker å gå videre med til regulering. Videre angis det at reguleringsprosessen starter opp når tomt og lokalisering er valgt, og at dette også vil medføre konsekvensutredning. Det sies at vurderingen må «baseres på en evaluering og utsjekking av overordnede statlige, regionale og sykehusfaglige føringer og retningslinjer til lokalisering av sykehus» (side 18). Det vises til ulike verktøy: plan- og bygningsloven, forskrift om konsekvensutredninger, retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplasser og statleg tjenesteproduksjon, samt overordnede føringer og retningslinjer for lokalisering og tomt for sykehusbygg. Det vises imidlertid ikke direkte til statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging. I de tilfeller endringene av sykehusstruktur innebærer valg av ny lokalisering skal styret i det regionale helseforetaket forelegge dette for departementet.

5.1.3 Statlige kontorarbeidsplasser leid i det private markedet

Når statlige virksomheter leier lokaler, skal de forholde seg til *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a) og *Utredningsinstruksen* (Finansdepartementet 2016). Vi har valgt å se nærmere på hvordan slike leieprosesser foregår i Statens vegvesen, som i stor grad leier sine kontorbygg. I 2013 eide Statens vegvesen ca. 55 000 m² bygg og leide ca. 230 000 m². De to største eierne Statens vegvesen leide av, var Statsbygg og Entra (Statens vegvesen 2013a).

Samferdselsdepartementet er ansvarlig departement for Statens vegvesen, og har dermed ansvaret for slike leieprosesser i henhold til *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*. Ifølge våre informanter i Statens vegvesen, besluttes valg av hvilket bygg de velger å leie seg inn i, og dermed lokalisering i bystrukturen, av Statens vegvesen regionalt. Leiekontraktene godkjennes av Vegdirektoratet.

Statens vegvesen har utarbeidet et eget dokument kalt *Bygg- og eiendomsvirksomhet i Statens vegvesen. Mål, strategier, virkemidler og organisering* (Statens vegvesen 2013a). Det fokuserer i stor grad på å oppnå bygg med god tilgjengelighet, som gir positive opplevelser og som er hensiktsmessig dimensjonert og utformet i forhold til de aktiviteter som skal foregå der. Videre trekker de frem gode arbeidsforhold, energieffektivitet, arealeffektivitet og å sikre lave utgifter som viktige hensyn. Under beskrivelsene av mål og strategier for bygg- og eiendomsforvaltningen, står det at forvaltningen av bygg og eiendommer i Statens vegvesen skal innrettes slik at «...nye kontorlokaler søkes lokalisert slik at besøkende og ansatte har mulighet til

å benytte kollektivtransport, sykling og gange til våre lokaler. Ved gode muligheter for kollektivtransport, bør antall parkeringsplasser begrenses. De parkeringsplassene som tilbys bør være avgiftsbelagte. Det står imidlertid ikke noe om dette under gjennomgangen av virkemidler, eller i andre deler av dokumentet.

Mye av utredningsarbeidet knyttet til relokalisering gjøres av internt rekrutterte ansatte i Statens vegvesen lokalt, sammen med en rådgivende part (som kan være Statsbygg). Regionskontorene forholder seg i stor grad til Vegdirektoratets føringer, og har stor råderett så lenge de holder seg innenfor budsjett.

5.2 Casestudier: Prosesser med lokaliseringsvalg

Vi har gjennomført casestudier av tre konkrete beslutningsprosesser for å undersøke hvor i beslutningskjedene valg av lokalisering ble gjort, hvilke hensyn som ble vektlagt i beslutningen, og hvem som hadde sterkest innflytelse på valg av lokalisering.

Undersøkelsene omfatter tre casestudier av relativt nylig avsluttede beslutningsprosesser:

- Politistasjonen i Arendal (sto ferdig i 2016)
- Sykehus i Stavanger (vedtatt april 2017 gjennom områderegulering)
- Statens vegvesen Region øst avdeling Hamar (flyttet inn i leide lokaler i 2014)

I tillegg har vi inkludert prosessen for nytt kontorbygg for Statens vegvesen Region øst Oslo, som er en pågående prosess for å finne nye lokaler (leie).

Vi har valgt prosesser som etter vår vurdering burde resultert i lokalisering i A-områder (se kapittel 1.4.2 for definisjon av dette). Videre har vi valgt relativt nylig avsluttede prosesser som case, fordi vi mener det gir mer nyttig og relevant kunnskap inn i diskusjonen om hva som kan gjøres for at statlige virksomheter i større grad lokaliseres i henhold til de statlige planretningslinjene. Vi har gjennomgått relevante dokumenter og intervjuet sentrale aktører, se metodebeskrivelse i kapittel 1.

5.2.1 Politistasjon i Arendal

Arendal kommunen har ca. 44 000 innbyggere, og er fylkeshovedstad i Aust-Agder. Arendal ligger om lag 5 mil sør for Risør, 3 mil sør for Tvedestrand, 2 mil nord for Grimstad, og 6,5 mil nord for Kristiansand.

Politistasjonen i Arendal er valgt som case ettersom den valgte lokaliseringen ligger 4 til 5 km vest for sentrum, i et område som i all hovedsak er regulert til næringsformål. Næringsområdet ligger på begge sider av E18, koblet på europaveien med av- og påkjøringsramper i begge retninger. Politistasjonen ligger sør for E18, og er lokalisert ved siden av Arendal brannstasjon.



Figur 70: Politistasjonen i Arendal ligger ca. 2,4 kilometer i luftlinje fra Torvet i Arendal sentrum, men med en kjøreanstand på rundt 5 kilometer. Kart: norgeskart.no/ Statens Kartverk.

Kjøretid fra politistasjonen til sentrum er ifølge Google Maps 7-8 minutter. Det går en bussrute til og fra sentrum med halvtimesfrekvens, som kjøres fra 08.30 til 14.15. Det er også mulig å benytte en annen bussrute, som har holdeplass 650 meter fra politistasjonen (og utgjør i underkant av 10 minutters gange). Denne bussruten opererer hele dagen, fra 06.30 til 22.30, også denne med halvtimesfrekvens. Gang- og sykkeltilgjengeligheten i området er generelt dårlig. Det finnes gang- og sykkelveier i området nord for E18, mens det ikke ser ut til at dette er tilfellet i området sør for E18.

Arendal politistasjon fungerer som passkontor for hele distriktet, og får besøkende fra blant annet Grimstad, Tvedestrand og Risør. Årlig utstedes det ca. 12.000 pass. Det er ca. 100 ansatte på stasjonen, og gjennomsnittlig ca. 50 besøkende som er innom politistasjonen per arbeidsdag i forbindelse med passutstedelse. I tillegg kommer sakene knyttet til utlendingenheten, men dette utgjør ifølge politiet et mye lavere antall besøkende per dag.

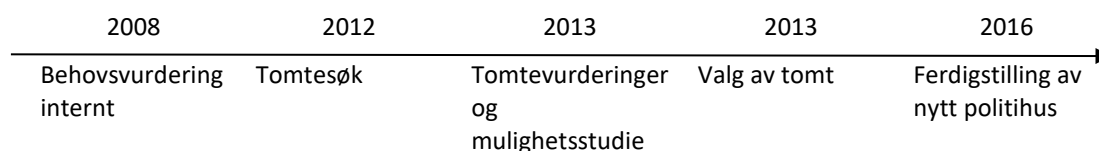
Tidslinje og prosess

Ifølge Politiet var det en kombinasjon av at leiekontrakten i det gamle bygget gikk ut i 2015 og at bygget var utdatert som politihus, som gjorde at prosessen med å finne et nytt bygg ble igangsatt i 2008. Prosessen pågikk totalt i ca. 8 år fra initiativ til ferdigstilling (2008 – 2016). Statsbygg var valgt som utbygger på bakgrunn av den statlige instruks *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* pkt. 4.1, som sier at «Statsbygg er normalt byggherre for byggeprosjekter i statlig sivil sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a).

De første to årene gikk prosessen kun internt. Politiet brukte denne tiden på å gå gjennom sine behov, og forsøkte å beskrive hva slags bygg de måtte ha for å oppfylle de politifaglige behovene. Deretter begynte det å materialisere seg krav, og først da ble politidistriktet koblet inn i prosessen. Politiet forteller at dette var en modningsprosess som var viktig for utfallet, og for at de har fått et godt og funksjonelt politihus tilpasset deres behov.

Etter at Statsbygg var koblet inn i prosessen, ble det lagt ut en tomteutlysning hvor tomteeiere som mente de hadde tomter som kunne passer politiets krav og spesifikasjoner ble bedt om å komme med tilbud. Politiet forteller at kommunen var fraværende som tomtetilbyder i denne prosessen, men at det kanskje ikke var så lett for dem å skaffe til veie så store og sentrale tomter på stående fot. Tomtesøket ble avsluttet i september 2012, med en liste på 18 tomter. Statsbygg og politiet hadde møte i 2012, hvor de 18 tomtealternativene ble presentert sammen med en presentasjon om *miljøvennlig lokalisering og*

stedsutvikling (Statsbygg 2012a). Statsbygg gjennomførte deretter en første siling, hvor åtte tomter som av tekniske og formelle årsaker ikke var egnet ble fjernet fra listen. Deretter gikk Statsbygg og Politiet sammen gjennom listen, for å sjekke hvilke tomter som passet deres krav. Seks tomter ble tatt med videre. Det ble gjort utsiling av alternativene til det var igjen to aktuelle tomter – det valgte alternativet og et alternativ nærmere sentrum. Tidslinjen i prosjektet er illustrert i Figur 71.



Figur 71: Tidslinje for beslutninger for nytt politihus i Arendal.

Hvorfor denne lokaliseringen ble valgt

I utsilingen ble det laget en matrise med de gjenværende tomtene, med vurderinger av egnethet. Begrunnelser for manglende egnethet som går igjen er at tomten er for liten og at det ikke finnes minst to utkjøringsmuligheter. Kravene Politiet har er knyttet til beliggenhet, utrykningsvei, uteareal, 'naboer', og krav til at eksisterende bygningsmasse ikke skal rives (Arendal Politi 2012). Politiet var tidligere lokalisert i Arendal sentrum, i 'Statens hus' på Kanalplassen. Politiet forteller at selve lokaliseringen var fin, og at dersom det eksisterende bygget kunne blitt oppgradert til god standard så hadde det vært aktuelt. Men en utvidelse der viste seg dessverre å være vanskelig.

Etter nedsiling til to tomtealternativer, laget Statsbygg et notat til Arendal Politi som beskriver fordeler og ulemper med begge tomtealternativene (Statsbygg 2012b). Ut ifra dette notatet ser det ut til at den mer sentrale tomten i sentrum i seg selv er egnet, men at tomtens størrelse kan legge begrensninger på bygningsutforming og konstruksjonsløsninger, samt at utvidelse ved fremtidig vekst må skje i høyden. Videre, at eksisterende bygg må rives, noe som vil øke kostnadene sammenlignet med det andre alternativet. Den jomfruelige tomten på Stoa fremheves som god med tanke på fleksibilitet i bygningsutforming, muligheter for å velge økonomisk gunstige konstruksjonsløsninger, og mulighet for fremtidig vekst.

Tomten på Stoa var allerede regulert til forretning-, industri-, kontor- og tjenesteyting, med brannstasjon og politistasjon som spesifikke formål (Statsbygg 2012b). På den mer sentrale tomten måtte det vedtas en områdeplan før man kunne igangsette bygging. Kommunen åpnet for at områdeplanen kunne vedtas i løpet av et års tid (Statsbygg 2012b). Politiet forteller at en ferdig reguleringsplan som utgangspunkt ikke var noe de var bevisst på ved tomtesilingen, men at det i ettertid viste seg å være veldig heldig. Ifølge vår informant var Arendal det siste politihuset som ble bygget før politireformen sa stopp for all nybygging, og hadde ikke tomten vært ferdigregulert hadde byggingen av politihuset sannsynligvis blitt stoppet.

Det beskrives videre i notatet at den mer sentrale tomten antas å bidra til redusert transportbehov, redusert bruk av privatbil og redusert behov for parkering til ansatte og besøkende, samt at lokaliseringen vil støtte opp under kommunens planer for bymessig utvikling (Statsbygg 2012b). En mulighetsstudie som er gjennomført viser parkering for ansatte på bakkeplan med ca. ti plasser, samt parkering i kjeller (Lerche Arkitekter AS 2012). For tomten på Stoa beskrives det at det ikke finnes bymessige servicetilbud i området, men i hovedsak næring og industri. Tomten ligger sentralt til med tanke på

politidistriktets utstrekning (Statsbygg 2012b), da Politiet i Arendal dekker et distrikt som går langt utover Arendals grenser (Statsbygg 2016a). Beliggenheten beskrives også som god for publikum, men det presiseres at det ikke finnes et kollektivsystem som vil kunne konkurrere mot bil. Det gikk på daværende tidspunkt en bussrute med timesavgang som betjente området. Det beskrives at denne lokaliseringen vil ha behov for flere parkeringsplasser enn lokaliseringen i sentrum (Statsbygg 2012b). Når det gjelder lokaliseringalternativene, er ikke disse satt direkte opp mot hverandre med prioriteringer og avveininger. Det fremgår i stedet som en beskrivelse, som i liten grad oppfattes å gi føringer for hvilket lokaliseringalternativ som i størst grad oppfyller statlige planretningslinjer. Det ble ikke gjennomført noen samfunnsøkonomiske analyser, og heller ikke vurderinger av klimagassutslipp på de to gjenværende alternativene.

Politiet forteller at kostnadene sannsynligvis ville blitt doblet dersom de hadde gått for det mer sentrumsnære alternativet. Selve tomten var mindre, det eksisterende bygget måtte rives, og ved en eventuell utvidelse måtte politihuset blitt bygget over flere etasjer. Det var mer trafikk rundt denne tomten, som måtte bli hensyntatt under bygging og som potensielt kunne skapt problemer for Politiet i det daglige virke. I tillegg var det en fjelltomt, og noe sprengning måtte påregnes. Politiet mener selv at tomtetilbudene som kom inn i forbindelse med tomtesøket var dårlige, og at det var få av tomtene som var aktuelle. Politiet fattet endelig beslutning om valg av tomt i januar 2013 (Statsbygg 2016a).

En planlegger fra kommunen forteller at da saken gikk til byggesak, var det ingen saklige argumenter for å ikke behandle den. Han forteller at det heller ikke kom noen uttalelser til eller klager på saken, hverken fra kommune, fylkeskommune eller fylkesmann. Mange i kommunens administrasjon var uenig i tomtevalget, men hadde ikke politisk ledelse i ryggen til å gå imot. Søknaden stoppet ikke opp underveis, og ingen satte ned foten og sa nei.

Lokaliseringen på Stoa ble altså valgt fordi tomten ga mer fleksibilitet i bygningsutforming, konstruksjonsløsninger og muligheter for eventuell fremtidig utvidelse av lokalene. Denne tomten var også det rimeligste alternativet av de to gjenværende tomtene.

Hvem som hadde mest innflytelse på beslutningen

I de ulike skrivene og notatene vi har fått tilgang til, beskrives det at politifaglige hensyn bør prioriteres foran publikumshensyn ved behov for avveininger mellom disse. Med politifaglige hensyn menes blant annet i) alt på få etasjer og et romprogram som effektiviserer og skaper et godt samarbeidsklima mellom ansatte og på tvers av avdelinger, ii) egen utrykningsvei fra tomten som ikke deles med andre OG alternativ utkjøring i tillegg, iii) at naboeiendommene ikke skal ha sjenerende innsyn, støy eller aktivitet som på ulike måter ikke er forenelig med politiets aktiviteter, og iv) at det grunnet vaksamarbeid er en fordel med nærhet til et av- og påkjøringskryss til E18. Publikums behov beskrives som i) tilgjengelighet (det beskrives at det er lokale bussruter med 30 min frekvens, og at man evt. kan gå i dialog for å øke dette ved behov), og ii) nok parkeringsplasser for publikum. Dette er faktorer som kan være vanskelig å avveie mot hverandre, fordi det er veldig ulike forhold som sammenlignes. En del av de politifaglige hensynene kunne fint blitt ivaretatt i sentrum hvis riktig tomt hadde dukket opp, men slike tomter er nok vanskeligere å finne i sentrum enn på mer jomfruelig mark utenfor. Dette understrekes også i intervju med en informant fra politiet, hvor det presiseres at få av tomtene som kom inn via tomtesøket var aktuelle. Slik Politiet selv beskriver publikums behov³⁵ (Arendal Politi 2012), blir disse til

³⁵ I notatet som omhandler kriteriene Arendal Politi har til tomten, beskrives publikums behov i to prikkpunkter. Det første er 'tilgjengelighet', hvor dagens bussavganger har 30 min frekvens. Politiet beskriver

dels oppfylt ved lokaliseringen på Stoa fordi det vektlegges tilgjengelighet med buss fra sentrum og P-plasser.

Videre kan en oppfatning om at man ikke skal tre inn på andres kompetanseområde, se ut til å være en viktig forklaring på hvorfor man får ikke-optimale lokaliseringer. I intervju med Statsbygg forteller vår informant at politibyggene er spesielle, med spesielle politifaglige hensyn og behov, og at det er en balansegang mellom hva kunden vil og har behov for og Statsbygg sin rolle med hensyn til å 'ivareta statlige ønsker og retningslinjer', for eksempel med tanke på lokalisering. Statsbygg sin informant forteller at de ikke kan overprøve de politifaglige hensynene som ligger til grunn for politiet sitt valg. I tomte vurderingene (beskrevet i Statsbygg 2012b) var Statsbygg relativt eksplisitte på fordelene ved en sentrumsnær lokalisering, men vurderingene av tomtene ble kun gjort problematiserende og deskriptivt, ikke prioriterende (Statsbygg 2016a). Ut over dette har, ifølge vår informant, ikke Statsbygg tatt stilling til tomtevalget, da det er vanskelig for dem å legge føringer på kunden ifht. beliggenhet. For det første kan slike føringer påvirke de politifaglige behovene, noe Statsbygg mener de ikke har grunnlag for å mene noe om - politiet er selv best egnet til å vurdere egne behov. For det andre har politiet frihet til å velge en privat utbygger i stedet for Statsbygg, og dermed likevel lokaliseres seg på det stedet de finner mest egnet. Det oppfattes dermed ikke som om Statsbygg har noen reell påvirkningsmulighet på lokaliseringsvalget.

Samtidig har vi ikke funnet noe som tilsier at Statsbygg synliggjorde ulike samfunnsmessige effekter av de to alternativene sett opp mot hverandre. En slik avveining mellom effekter av alternativene på andre forhold enn det rent politifaglige, kunne synliggjort for politiet hvilken samfunnsmessig påvirkning deres tomtevalg hadde. Dette vil ikke nødvendigvis bety at politiet pålegges å prioritere andre faktorer høyere enn de politifaglige hensynene, men heller sikre at politiet gjør sitt tomtevalg på et mest mulig utfyllende grunnlag.

Ettersom politiet i prosessen vurderte det slik at de politifaglige hensynene skulle veie tyngre enn publikums hensyn, mener Statsbygg at tomtevalget er akseptabelt men langt fra ideelt. Videre, ettersom det allerede var regulert inn politihus på tomten, kan heller ikke kommunen ha ment at dette var en fullstendig feil lokalisering (Statsbygg 2016a). Det var også lite motstand på politisk nivå i kommunen mot denne tomten, selv om den var mindre populær på administrasjonsnivå.

I dette tilfellet var det altså Politiet lokalt som tok endelig valg om lokalisering og tomt.

5.2.2 Sykehus i Stavanger

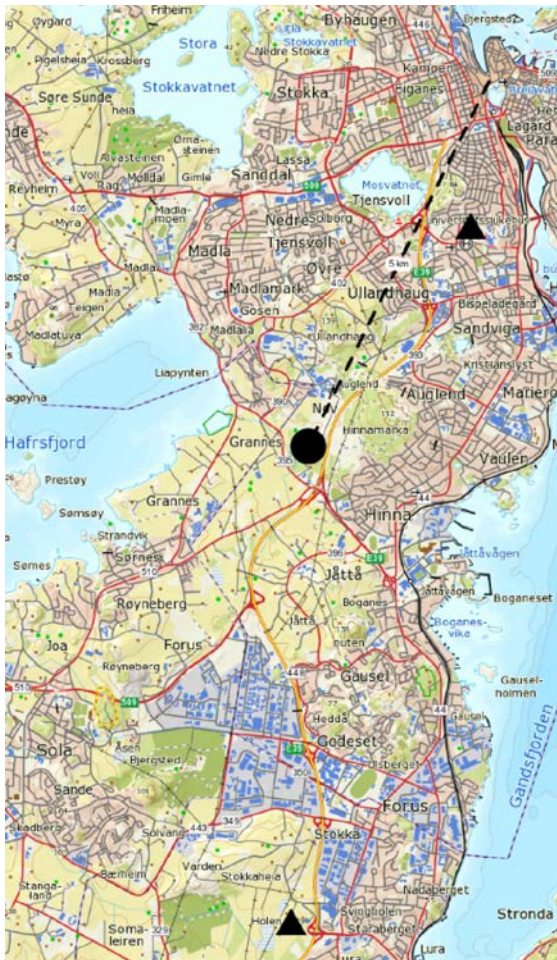
Stavanger kommune har ca. 130 000 innbyggere og er den fjerde største kommunen i landet. Stavanger er fylkeshovedstad i Rogaland. Stavanger ligger rundt 1,5 mil nord for Sandnes, og de to kommunene utgjør et mer eller mindre sammenhengende bybånd. Stavanger kommune grenser også mot Sola kommune i vest, der flyplassen ligger. Influensområdet for sykehuset dekker 18 kommuner der det per 2015 bodde ca. 360 000 mennesker.

Sykehuset i Stavanger er et av landets seks universitetssykehus og blant Norges største akuttsykehus. Stavanger universitetssjukehus eies av det regionale helseforetaket Helse Vest, og ligger under Helse Stavanger. Sykehuset ligger i dag på Våland i Stavanger. Det skal flytte til Ullandhaug som også ligger i Stavanger, og det er denne prosessen som er

også at de vil gå i dialog med ruteselskap og kommune/fylkeskommune for å endre på busstilbudet ved behov. Det andre kriteriet er at det skal være nok parkeringsplasser til publikum, inkludert HC-plasser.

utgangspunktet for våre undersøkelser. Sykehuset har ca. 7600 medarbeidere og 622 senger (Helse Stavanger 2015a).

Våland er hovedsakelig et boligstrøk to kilometer sør for Stavanger sentrum med god forbindelse til veinett og kollektivtransport i form av buss og tog på Paradis stasjon, se Figur 72. Sykehuset består i dag av forskjellig bebyggelse bygd etter behov. Mellom bebyggelsen er det fylt ut med parkeringsarealer for sykehusets ansatte, og sykehusets uterom inviterer i liten grad til gjennomgang eller opphold for besøkende (Helse Stavanger 2015a). Reisetid med buss og sykkel fra sentrum er ca. 10 minutter, mens det tar en halv time å gå (ifølge Google Maps). Bussene går hyppig til området ifølge reiseplanleggeren til Kolombus.



Figur 72: Den vedtatte lokaliseringen av Stavanger Universitets-sykehus ved Ullandhaug er avmerket med sirkel i kartet. Dagens plassering på Våland er vist med sort trekant nærmere sentrum og Stokka-alternativet er vist med sort trekant i Sandnes kommune, sør på kartet.

Ullandhaug ligger ca. fem kilometer sørvest for Stavanger sentrum og er avmerket med en sirkel i Figur 72. Reisetid med buss og sykkel fra sentrum er ca. 20 minutter, mens det tar en time å gå (ifølge Google Maps). Bussene går fire ganger i timen på dagtid og to ganger i timen på kvelden. Dette er en lavere frekvens enn til dagens lokalisering. Det er seks ruter som går til området ifølge reiseplanleggeren til Kolombus. Per i dag ligger Universitetet i Stavanger og NRK på naboområdene til hvor det nye sykehuset skal ligge.

Tidslinje og prosess

Flytting av sykehuset i Stavanger er organisert i et prosjekt kalt SUS2023. Prosjektet har ifølge prosjektlederen vært diskutert lenge, og fra før hun kom inn i prosjektet. Etter hun kom inn i prosjektet i 2011, har de fulgt oppsettet i veileder *Tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter* fra Helsedirektoratet (2011), med idefase, konseptfase og forprosjektfase.

Det ble laget en utviklingsplan der det ble sett som nødvendig med et nytt sykehus i Stavanger. Et prosjekt for sykehusutbygging ble så opprettet og gikk over i idéfasen med mandat om å utrede bredt med hensyn til lokalisering og utforming. Her var allerede Ullandhaug og Stokka foreslått som alternativer.

Idefasen ble avsluttet i 2013. Der ble det besluttet å utrede nullalternativ, trinnvis utbygging på ny tomt på to steder (Ullandhaug og Stokka), en trinnvis utbygging på Våland (der sykehuset er i dag), og nytt sykehus på ny tomt i ett byggetrinn (se lokalisering av alternativene i Figur 72). Det ble tidlig avklart at det siste alternativet var uaktuelt på grunn av økonomi, og alternativet ble ikke utredet videre.

Stavanger kommune utarbeidet omtrent på samme tidspunkt en egen konsekvensutredning for de to alternativene som lå innenfor kommunegrensene (Våland og Ullandhaug). Her ble det konkludert med at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging burde tillegges vekt, og at Våland var det beste alternativet både sett i fra kommunens perspektiv og i tråd med overordnede føringer fra staten. Bildet var likevel ikke helt entydig, Stavanger kommune uttalte også at de ville stille seg bak Helse Stavanger/Helse Vest i å få et nytt sykehus til regionen.

Konseptfasen varte frem til november 2015, der nullalternativ, trinnvis utbygging på ny tomt på Ullandhaug og Stokka, samt en trinnvis utbygging på Våland ble utredet. Det ble gjennomført en høring etter at utkast til konseptvalgrapport var ferdig. Denne høringen var ikke en del av den «nødvendige» prosessen, eller en høring etter krav i plan- og bygningsloven. Det kom frem at Stavanger kommune, fylkesmannen og Statens vegvesen ønsket et større fokus på de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (og Våland var eneste alternativ i tråd med dette). Fylkeskommunen hadde fokus på alternative transportformer og bypakke Jæren, og at dette måtte tilpasses sykehusplanleggingen. Sandnes kommune ønsket Stokka-alternativet i sin egen kommune. Fagorganisasjonene ønsket i stor grad Ullandhaug-alternativet. I november 2015 ble det tatt beslutning om lokalisering på Ullandhaug i helseforetakets styre. Denne løsningen ble også godkjent av Helseministeren.

Planprosessen for en områderegulering ble, etter vedtaket i 2015, startet opp for Ullandhaug. Den ga muligheter for utvidelse av universitetet med undervisningsbygg og studentboliger, i tillegg til private næringsbygg og sykehuset. Områdeplan for universitetsområdet ble vedtatt 27.03.17 i Stavanger Bystyre. Det kom forslag i Bystyret om å ikke vedta planen på grunn lokaliseringen (Stavanger kommune 2017). Forslaget falt, og nytt sykehus ble vedtatt lokalisert innenfor områdeplanen for Ullandhaug. Fordi planen går litt over grensen til Sola kommune ble den vedtatt der også.

Lokaliseringsdiskusjonen anses av prosjektledelsen for nytt sykehusbygg som avklart i og med at områdereguleringen er vedtatt, og selv om det kan komme opp diskusjoner i påfølgende planprosesser. Forprosjekt og detaljregulering er igangsatt med kun Ullandhaugalternativet. Tidslinjen i prosjektet er illustrert i Figur 73.



Figur 73: Tidslinje for beslutninger for Stavanger universitetssykehus.

Hvorfor denne lokaliseringen ble valgt

Et viktig spørsmål er hvilke hensyn som ble vektlagt sterkere enn lokalisering i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det var opprinnelig tre aktuelle lokaliseringer; Våland (der de er i dag), Stokka og Ullandhaug. Det var ingen «byalternativer», det nærmeste til dette var Våland. Dette alternativet ble sett som i tråd med de statlige planretningslinjene av lokale og regionale myndigheter. De to andre alternativene ligger på ubebygde tomter. Ullandhaug-tomten ligger i tillegg i nærheten av Universitetet i Stavanger.

Vurderinger og analyser av alternativer ble gjort i tråd med veilederen fra Helsedirektoratet (2011). Utviklingsplanen fra Helse Vest består av en virksomhets- og en bygningsdel som beskriver nåsituasjonen for helseforetaket, fremtidig befolkningsutvikling i regionen, utviklingstrender og konsekvenser for framtidig virksomhet og arealbehov. Her ble det foreslått et nytt sykehus (selv om diskusjonene omkring et nytt sykehus hadde pågått lenge).

Konseptvalgrapporten (Helse Stavanger 2015a) fulgte også malen gitt i veilederen. Den endelige rapporten, ble kvalitetssikret av Deloitte. Det ble også utarbeidet hovedfunksjonsprogram, delfunksjonsprogram, hovedprogram utstyr og overordnet teknisk program, som er redegjort for i rapporten. Det ble laget skisseprosjekter for alle alternativene, og disse fikk en forskjellig utforming på de tre stedene. Kriteriene som ble vurdert for alle alternativene var økonomisk bæreevne og finansielt handlingsrom, kapasitet og kvalitet på helsetjenesten, byggets kvalitet, fleksibilitet og elastisitet, gjennomføringsmulighet og tidsaspekt, samfunnsforhold, FOU og rekruttering. Det ble ikke laget en samfunnsøkonomisk analyse som del av konseptvalgrapporten. Selv om Våland var sett som det beste alternativet under temaet samfunnsforhold, kom Ullandhaug best ut sett under ett. Etter høringsrunden blant regionale og lokale myndigheter, ble rapporten ferdigstilt og godkjent av styret i Helse Vest, før den ble sendt til politisk behandling lokalt, regionalt og nasjonalt. Det ble besluttet å fortsette regulering av sykehus innenfor områderegeringsplanen for Ullandhaug.

Områdeplanen ble startet opp etter at lokalisingsvalget var gjort i konseptvalgrapporten. Planen dekker både universitetsområdet, private næringsområder, NRK og nytt sykehus. Det er muligheter for flere byggetrinn og krav om detaljregulering før videre bygging. Som del av planen ble det også laget en mobilitetsplan der bilandelen ble satt til 40 prosent og en parkeringsandel som skal tilsvare dette. Ellers er det rekkefølgekrav til kollektiv, sykkel- og gangeinfrastruktur. Det er også rekkefølgekrav til tiltak som skal motvirke negative effekter for tilgjengelighet i områdeplanen, samt tiltak i bypakke for Jæren, for å veie opp for negative konsekvenser av lokaliseringen.

Ullandhaug ble valgt ut fra helsefaglige betraktninger, med tanke på hvor mye sykehus man kunne få for pengene, men også på grunn av mulighetene for samarbeid med utdanningsinstitusjoner og forskning. Det er per i dag sykepleierutdanning og utdanning for blant annet ambulanspersonell på Ullandhaug, men det er ikke legeutdanning i Stavanger. De ønsker seg dette på sikt, også for å tiltrekke seg lokale ansatte.

Det ble gjort grundig analyse og kartlegging som del av prosjektet, men lokaliseringens effekt på trafikkmengder og byutvikling var ikke en viktig del av denne. I dette tilfellet ble de helsefaglige kriteriene prioritert, samt hvor mye helse de kunne få for pengene på de ulike tomtene og hvor lang tid det ville ta til bygget var ferdigstilt. De statlige planretningslinjene kom opp i prosessen flere ganger, både da konsekvensutredningen ble laget, da konseptvalgrapporten ble sendt på høring, og til slutt ved behandlingen av områdeplanen, uten å bli tatt nevneverdig hensyn til. Myndigheter som har rett til å fremme innsigelse i saken gjorde ikke det, men flere myndigheter påpekte at de statlige planretningslinjene burde følges bedre opp. Til slutt ble det valgte alternativet Ullandhaug akseptert politisk både i fylkeskommunen og kommunen.

Hvem som hadde mest innflytelse på beslutningen

Prosjektet har vært delegert til Helse Stavanger, og prosjektlederen er ansatt i Sykehusbygg lokalt. Helseforetaket har hatt en styringsgruppe, og det er har vært en bredere referansegruppe i tillegg til en prosjektgruppe for alternativutredningene. Det var engasjert flere konsulenter i prosessen for å lage bakgrunnsmateriale og alternativvurderinger.

Den begrensede høringen før konseptvalgrapporten var ikke påkrevet etter veilederen, men var et initiativ fra Helse Stavanger. Utkastet til rapport ble sendt til 40 berørte parter og fikk 23 svar. Disse ble kommentert og vedlagt den endelige rapporten. Her ble det påpekt at lokalisering i henhold til de statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging burde tillegges større vekt, men prosjektgruppa i SUS2023 mente at Ullandhaug ville være det beste alternativet ut ifra helsefaglige hensyn og tidsaspektet (det tar kortere tid å bygge på en ubebygde tomt enn som del av et sykehus i drift).

Arbeidstakerorganisasjonene, IRIS og universitetet gikk også for Ullandhaug ut i fra sine behov om arbeidsforhold i et nytt bygg, og samlokalisering med andre institusjoner på Ullandhaug.

Stavanger kommune, Statens vegvesen og Fylkesmannen anbefalte Våland som lokalisering gjennom hele prosessen, og mente at kun den var i tråd med statlige planretningslinjer. Det ble ikke på noe tidspunkt fremmet innsigelse.

Verken kommunen eller administrasjonen i Fylkeskommunen følte at de hadde verktøy eller mulighet til å være aktivt med i prosessen. De opplevde at det allerede var tatt et valg i saken, siden den pågikk før det var meldt oppstart etter plan- og bygningsloven, og fordi den delvis foregikk etter et regelverk hvor de ikke var tillagt en rolle. Det ble sett som positivt at det var en høringsprosess, og at det ble gjort grundige vurderinger av alternativene. Prosessen ville vært mer åpen for lokale innspill hvis lokale planer og strategier hadde blitt tillagt vekt i prosessen. Stokka-alternativet var for eksempel utenfor bygrensen satt ut ifra jordvern hensyn etter den regionale planen for Stor Nord Jæren. Dette er en viktig og etablert grense lokalt, og Stokka kunne vært utelukket fra starten av.

Oppsummert var det Helse Stavanger som nådde igjennom med sin ønskede lokalisering. De ble støttet av lokale og regionale politikere, samt det lokale næringslivet inkludert Universitet i Stavanger (som vil ligge som nabo på Ullandhaug). Her ble det lagt vekt på samdriftsfordeler og synergier, men hovedargumentet var som nevnt at det var her man fikk mest ut av investeringene.

5.2.3 Kontorbygg for Statens vegvesen

Vi har inkludert to case som gjelder leieprosesser; Statens vegvesen Region øst i Oslo, som er en pågående prosess i tidligfase og lokaliseringen av Statens vegvesen Region øst vegavdeling Hedmark i Hamar, som er en ferdigstilt prosess. Vi har ikke angitt tidslinjer for disse casene.

Statens vegvesen i Hamar

Statens vegvesen Region øst vegavdeling Hedmark er lokalisert i Hamar kommune. Hamar kommune har ifølge SSB 30 598 innbyggere (ssb.no) og er fylkesadministrasjonssete for Hedmark fylke. Hamar har et kollektivtilbud som består av bybuss, regionbuss og en toglinje. Toglinjen pendler mellom Trondheim og Oslo.



Figur 74: Statens Vegvesen Hedmark er lokalisert i Parkgata 81, det er cirka 660 meter i luftlinje fra Hamar togstasjon. Kart: norgeskart.no/ Statens Kartverk.

Statens vegvesen Region øst avdeling Hedmark er lokalisert i Parkgata 81, i Hamar. Adressen er 650 meter (veg) unna togstasjonen. Det tar ni minutter å gå og fire minutter å sykle denne strekningen. Nærmeste bussholdeplass, Utstillingsplassen, ligger cirka 200 meter unna og er betjent av åtte busslinjer. I området rundt ligger det blant annet boliger, park, kjøpesenter, hotell, fotballstadion, konsulentfirma og hovedkontoret til Hedmark fylkeskommune. Disse er lokalisert hovedsakelig i større bygg, og det er store parkeringsarealer i området som betjener hver av de ulike virksomhetene. De nye lokalene ligger i samme område som de gamle, ca 150 meter lengre fra sentrum.

Prosess

Utgangspunktet for at man skulle endre lokaliseringen i Hamar var nyansettelser på grunn av økt antall prosjekter. Nyansettelsene ga et økt behov for areal. Lokalet de leide i utgangspunktet var fra 1973 og hadde ikke blitt oppgradert i betydelig grad. Det var vanskelig å opprette moderne løsninger, og det ble derfor vanskelig å drifte på moderne vis. For eksempel var det ikke mulig å ha videokonferanser. Å satse på et nytt bygg ga mulighet til å arbeide mer papirløst, samarbeide på andre måter og i et sunnere arbeidsmiljø.

Som følge av behovet for et nytt bygg ble det avholdt en åpen konkurranse på Doffin. Her kom det både offentlige og private tilbud. Det ble valgt en privat byggherre. Bygget var ferdig regulert, og kommunen var derfor bare inne i prosjektet i forbindelse med byggesak. Statsbygg var ikke involvert i denne prosessen. Vegdirektoratet var heller ikke med på selve prosessen. Statens vegvesen på Hamar flyttet inn i det nye bygget i 2015.

Hvorfor denne lokaliseringen ble valgt

Styringsgruppen i Statens vegvesen lokalt satte krav til at nytt bygg skulle ligge maksimalt 1,5 km avstand fra jernbanestasjonen, ha nærhet til kollektivtransport for besøkende og ansatte, samt muligheter for å sykle. Det ble satt arealkrav om 23 m² per ansatt i henhold til Regjeringens *Rundskriv om normer for energi og arealbruk for statlige bygg* (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2015b). Det ble laget en kravspesifikasjon som lå til grunn for konkurransen. I tillegg ble det utarbeidet en klima- og energiplan for bygget som ga direkte følger for hvilke typer materialer og møblement som kunne benyttes innendørs. Det lå et krav om energimerking A eller miljøsertifisering etter BREEAM standard, men dette ble av flere tilbydere sett på som ambisiøst, og det gjorde at mange alternativer også falt ifra fra starten av.

Det sto mellom tre ulike tomter. Alle lå innenfor 1,5 km fra jernbanestasjonen og en lå i Hamar sentrum. Denne lokaliseringen gikk man bort ifra fordi man ønsket et signalbygg. Vår informant mener at sentrum av Hamar ikke ville vært riktig lokalisering av et så stort offentlig bygg. I tillegg argumenteres det for at god parkeringsdekning er viktig for ansatte på Hamar, i tillegg til at lokaliseringen er i nærheten av et godt kollektivtilbud. Den valgte lokaliseringen ligger mellom 300 og 400 meter unna Hamar sentrum.

Tomten som ble valgt var tidligere en parkeringsplass og det ble gjennomført en byggesak i forbindelse med byggingen. I tillegg til selve bygget ble det også opprettet en gang- og sykkelveg og parkering i tilknytning til bygget.

Hvem som hadde mest innflytelse på beslutningen

Statens vegvesen lokalt hadde hovedansvaret i relokaliseringsprosjektet. Styringsgruppen besto av regionledelsen, mens prosjektgruppen besto av ansatte i Hedmark. Prosjektgruppen arbeidet frivillig med relokaliseringen i tillegg til sine faste arbeidsoppgaver, de ble ikke fristilt som de ansatte i Oslo.

Vår informant opplevde prosessen som positiv og mener at det er en prosess flere kan lære av. Likevel nevnes det at det kunne vært en bedre løsning å velge eksterne aktører eller benyttet seg av mer frikjøp for å unngå dobbeltarbeid for de som deltok internt. Det kunne også vært bedre kommunikasjon i prosjektet ved at lederne som skulle bidra inn i prosjektet ikke sendte andre til å representere dem. Det bidro til at viktige forutsetninger, som Klima- og energiplanen, ikke ble tilstrekkelig forankret i organisasjonen. Det var altså vegkontoret lokalt som besluttet lokaliseringen. Den siste avgjørelsen kom fra Vegdirektoratet da kontrakten var klar for godkjenning.

Statens vegvesen i Oslo

Flyttingen av Statens vegvesen Region østs vegavdeling i Oslo er en pågående prosess. Det er ikke bestemt hvor de skal lokaliseres, men krav til lokalisering og krav til bygningsmassen virksomheten etterlyser er satt gjennom veilederne *Veileder, Arbeidsplassløsninger ved ombygging og nybygg* (Statens vegvesen 2013b) og *Bygg- og eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen Mål, strategier, virkemidler og organisering* (Statens vegvesen, 2013a). Her er det satt krav av funksjonell og økonomisk betydning som er med på å påvirke hvor de nye kontorene skal lokaliseres. Disse kravene beskrives nærmere nedenfor.



Figur 75: I dag er Statens vegvesen Region øst, vegavdeling Oslo, lokalisert i Ostensjøveien 34, det er cirka 3,5 kilometer fra Oslo sentralstasjon i luftlinje. Nærmeste T-banestasjon og bussholdeplass ligger innenfor 200 meter i luftlinje. Det er også en togstasjon i nærheten. Området er preget av andre større bygninger med kontorvirksomheter og noe industrivirksomhet. Kart: norgeskart.no/Statens Kartverk.

Prosess

Leieprosessen ble igangsatt i forbindelse med at den gamle leiekontrakten var på vei til å gå ut. Varsling om behov for ny leiekontrakt skjer internt i virksomheten. Kontrakten går ut i 2018, men er nå forlenget til 2020. Det er ikke tatt en avgjørelse om man skal leie videre eller ikke.

Relokaliseringen er organisert som et prosjekt; «Nytt kontorbygg i Oslo». 550 ansatte skal få et nytt arbeidssted i Oslo. Statens vegvesen lokalt har prosjektledelsen for relokaliseringen og har satt i gang prosessen ved å opprette en egen styringsgruppe for arbeidet. Styringsgruppen består av regionledelsen i Region øst, og har blant annet i oppgave å gjøre vurderinger rundt samlokaliseringer av ulike avdelinger i regionen. Det er to prosjektledere, hvorav den ene har ansvar for bygget og den andre har ansvar for å forberede organisasjonen til flytting, nytt bygg og kontorlandskap.

Vår informant i dette caset er fungerende prosjektleder og leder prosessene.

Vedkommende holder kontakt med styringsgruppen og har ansvar for økonomi og fremdrift. Informanten er ansatt hos Statens vegvesen, men er fristilt fra sin normale stilling for å arbeide med relokaliseringen. Flyttingen kan defineres som et effektiviseringsprosjekt for å få til bedre samhandling innad i regionen mellom funksjoner som tidligere har vært plassert på forskjellige steder. Statsbygg bistår i å finne bygg og utforme leiekontrakt. Vegdirektoratet holdes oppdatert underveis og skal til slutt godkjenne ny leiekontrakt.

Styringsgruppen gjør vedtak om kriterier for lokalisering. Blant annet diskuteres parkering. Vår informant har en oppfatning av at det er et misforhold mellom politikk for mindre parkering for redusert bilbruk og at ansatte ønsker å beholde parkeringsmuligheter ved en relokalisering. Det har tidligere vært avgiftsfri parkering, men ansatte (ved avdelinger i Lillehammer, Hamar, Moss og Oslo) har måttet betale for parkeringen siden høsten 2016. Gule etatsbiler har gratis parkering.

Det kommer frem av intervjuet at det ansees som å være viktig for styringsgruppen å lære fra andre i denne prosessen. Aktuelle prosjekter å lære av som nevnes, er flytting av arbeidsplasser i Bergen, Tromsø og Drammen. I Bergen har Statens vegvesen flyttet inn i sentrum og parkeringsplasser er blitt fjernet.

Arealeffektivitet er viktig når relokaliseringen skal bestemmes. Det er et poeng å få plass til flest mulig arbeidere uten at det skal gå utover arbeidsforholdene. Styringsgruppen tar

utgangspunkt i tall fra Regjeringens *Rundskriv om normer for energi og arealbruk for statlige bygg* (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2015) for å sette krav til arealeffektivitet. Her er maksgrensen for arealbruk satt til 23 m² per ansatt. 10 prosent arealeffektivisering og 10 prosent reduksjon av leiekostnader sammenlignet med 2012, er andre viktige målsetninger. Disse er hjemlet i *Bygg- og eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen -Mål, strategier, virkemidler og organisering* (Statens vegvesen 2013a). Disse påvirker arealkravene og lokaliseringmuligheter. Det er besluttet at de nye arbeidsplassene skal være aktivitetsbaserte kontorløsninger, og det er inngått en avtale med en ekstern konsulent som skal bidra i prosessen mot nye arbeidsformer.

Når det gjelder lokalisering spesielt, har de i Oslo gjennomført kartanalyser for å få en oversikt over hvor de ansatte bor. De har også en oversikt over reisemiddelvalg for sine ansatte. Andre analyser har hatt fokus på arbeidsmiljø som følge av aktivitet og funksjon innenfor byggets fire vegger. Disse analysene har en relevans med tanke på arealeffektivisering og plassering av ulike avdelinger i forhold til hverandre.

Statsbygg bidrar med en beskrivelse av behov, og Statens vegvesen skal bruke deres maler for spesifikasjoner. Når utlysningen etter et passende kontorlokale er på plass, vil utbyggere eller eiere melde sin interesse og kvalifisere seg etter de kravene Statsbygg har satt. Det vil deretter bli gjennomført forhandlinger med noen tilbydere. Deretter blir det opp til Statens vegvesen å velge hvilken tilbyder som skal få inngå en kontrakt med dem. Dette vil skje høsten 2017. Når kontrakten er klar vil denne sendes til Vegdirektoratet.

Hvorfor denne lokaliseringen ble valgt

Prosesen er ikke ferdigstilt, men det er satt kriterier for valg av lokalitet. Styringsgruppen har vedtatt at de nye lokalene skal ligge i Oslo kommune, ved en T-banestasjon som har minst to linjer og god busstilgjengelighet. Det vil også være en fordel om det er en jernbanestasjon i nærheten, men dette er ikke et krav. Generelt i etaten er det bestemt at det skal være et fokus på å redusere parkering, og det skal legges til rette for å sykle til jobben. Det anses som viktig at Statens vegvesen går foran med et godt eksempel når det gjelder lokalisering som gir god tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil. Det må likevel være parkeringsplass til cirka 50 gule etatsbiler. Det er også behov for lab-funksjoner.

Styringsgruppen ser fordelene ved å være lokalisert sammen med andre for å dele møteromsfasiliteter, kantine, sykkelparkering, trimrom med mer, for om mulig komme lavere enn 23 m² per person. Det er ennå ikke satt noen krav til kostnad per kvadratmeter, men kostnad per ansatt må være under 50 000 kr i henhold til statlige standarder. Potensielle lokaler trenger ikke å være nye, men det må kunne tilpasses etatens krav til størrelse og arbeidsformer.

Vår informant forteller at de ansatte har kommet med innspill når det gjelder lokaliseringsvalg. Noen ønsker Oslo sentrum og Barcode i Bjørvika, men sentrum blir for dyrt med tanke på krav om lavere leieutgifter. Lillestrøm ble også foreslått, men utgår på grunn av kravet om to T-banelinjer og nærhet til andre funksjoner i Oslo. Det er gitt stramme føringer til lokasjon. Statsbygg har gjort oppmerksom på at lokalisering langs Ring 3 er realistisk med tanke på pris og velegnede bygninger. Her er det flere eksisterende kontorbygg som kan huse 550 ansatte. Det oppleves som en fordel å ha klare føringer for lokalisering, men ulempen er at man kanskje ikke får det perfekte bygget. Det er mulig at kravet om to T-banelinjer kan lempes på hvis alt annet er perfekt.

Hvem som hadde mest innflytelse på beslutningen

Statens vegvesen i Oslo har hovedansvaret for relokalisering ved den opprettede styringsgruppen i prosjektet «Nytt kontorbygg i Oslo». Styringsgruppen består av

regionledelsen i region øst og har blant annet i oppgave å gjøre vurderinger rundt samlokaliseringer av ulike avdelinger. I regi av dette prosjektet er det gjennomført flere analyser, presentert over. Det er også opp til Oslokontoret hvilken tilbyder som skal få inngå en kontrakt med dem, men Statsbygg har bidratt med behovsbeskrivelse og styringsspesifikasjoner som Styringsgruppen skal ta hensyn til. Når utlysningen etter et passende kontorlokale er på plass vil utbyggere eller eiere melde sin interesse og kvalifisere seg etter de kravene Statsbygg har satt. Når Statens vegvesen lokalt har fattet en beslutning om lokalisering vil det inngås en kontrakt med tilbyder. Når kontrakten er klar vil denne sendes til Vegdirektoratet. Det er altså Statens vegvesen i Oslo selv som tar beslutningen om lokalisering.

5.3 Oppsummering

5.3.1 Overordnede føringer

Sentrale instruksjoner for utredning fra Finansdepartementet (2016) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a), samt tilhørende veiledere, mv., gir i hovedsak generelle føringer og veiledning om hvordan utredninger skal gjennomføres, hvilke prosedyrer som skal følges og hvordan ansvaret er fordelt. Slike instruksjoner gir normalt ikke føringer på mer detaljert nivå, for eksempel om hvor statlige virksomheter skal lokaliseres. Veilederen *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b) krever at det gjøres lokaliseringsanalyse i tidligfase og viser til at det finnes føringer for lokalisering av statlige virksomheter i statlige planretningslinjer. Heller ikke denne veilederen angir konkret hvilke føringer det dreier seg om eller hvilke målsettinger de skal bidra til å nå.

Det er utarbeidet sektorspesifikke veiledere, notater og lignende for alle de tre sektorene vi undersøkte. Politiet (2011) har utarbeidet en prosessveileder, hvor det anbefales at det gjøres lokaliseringsanalyser, men uten å gi føringer for hvilke kriterier som skal vektlegges ved valg av lokalisering. Statens vegvesen har utarbeidet et eget dokument kalt *Bygg- og eiendomsvirksomhet i Statens vegvesen. Mål, strategier, virkemidler og organisering* (Statens vegvesen 2013a). Her angis det at nye kontorlokaler skal søkes lokalisert slik at besøkende og ansatte har mulighet til å benytte kollektivtransport, sykling og gange til lokalene. Ved gode muligheter for kollektivtransport, bør antall parkeringsplasser begrenses. De parkeringsplassene som tilbys bør være avgiftsbelagt. Helsedirektoratet (2011) har laget veilederen *Tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter*. Her gis det ikke krav eller føringer knyttet til lokaliseringsanalyser eller lokalisering, og det gjøres ikke koblinger mot plan- og bygningsloven eller de statlige planretningslinjene. Sykehusbygg (2017) har utarbeidet forslag til ny veileder, som per september 2017 er under uttesting. Den legger vesentlig større vekt på spørsmål knyttet til lokalisering. Avklaring av lokalisering omtales i eget kapittel, hvor det slås fast at «Lokalisering skal være avklart før oppstart av konseptfasen» (Sykehusbygg 2017, side 17). Det anbefales at det gjøres konsekvensutredninger av ulike alternativer før man velger konsept, at aktuelle kommuner skal involveres i lokaliseringsanalysen, som skal være offentlig tilgjengelig og sendes på høring. Det gjøres klare koblinger mot plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk, men det gis ikke konkrete henvisninger til de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Dersom Sykehusbyggs utkast til veileder vedtas, vil det være den veilederen som i størst grad stiller krav om vurdering av lokalisering og gjør koblinger mot plan- og bygningsloven. Den gir likevel ikke klare føringer for hva som skal vektlegges, eller at det er en målsetting å

redusere transportbehov og trafikkmengder og bidra til god stedsutvikling. Der er det internt rettede notatet fra Statens vegvesen (2013a) mye klarere, ved at det definerer kriterier for tilgjengelighet med ulike transportmidler som skal være oppfylt.

5.3.2 Innsikt fra casestudiene

I to av casene (politihus i Arendal og sykehus i Stavanger) ble det tatt beslutninger som medførte at de statlige virksomhetene ble lokalisert klart i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I casene med Statens vegvesen (som i begge tilfeller skal/skulle leie), ble det lagt mer vekt på lokalisering mer i tråd med planretningslinjene. Ved å analysere på tvers av casene, søker vi å finne noen svar på hvorfor statlige virksomheter i noen tilfeller vektlegger lokalisering i tråd med retningslinjene, og i andre tilfeller ikke.

Vi har oppsummert noen av funnene fra casestudiene i Tabell 14. Her ser vi at beslutning om lokalisering i alle casene ble tatt av virksomhetene selv, og godkjent av det respektive departementet eller direktoratet. Aktører nært knyttet til virksomhetene var sterkt involvert i alle prosessene. Statsbygg var rådgiver for politihus i Arendal og Sykehusbygg var rådgiver for sykehus i Stavanger. Internt rekrutterte sto for prosess og analyser i Statens vegvesen i Hamar og Oslo, og får hjelp av Statsbygg til å sette opp spesifikasjonene i caset i Oslo.

Casene vi valgte illustrerer spennet i hvorvidt og når planprosesser etter plandelen i plan- og bygningsloven aktiveres ved statlige lokaliseringer. Når Statens vegvesen skal leie lokaler i Oslo, vil plan- og bygningsloven ikke bli aktivert, gitt at de leier i eksisterende kontorbygg. Relokaliseringen av Statens vegvesen i Hamar involverte at utleier bygget et nytt bygg, men her ble ikke plandelen i plan- og bygningsloven aktivert fordi tomten allerede var regulert til kontorbygg. Politihuset i Arendal ble bygget av Politiet selv, på tomt allerede regulert til offentlig formål. I Stavanger ble det laget en områdereguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Dette betyr også at casene representerer ulike situasjoner med tanke på hvorvidt kommunene, fylkeskommunene og andre aktører blir varslet og involvert. Kommunene var i to tilfeller skeptiske til den foreslåtte lokaliseringen, og i ett tilfelle var også Statens vegvesen og Fylkesmannen skeptiske. I prosessene vi undersøkte kom relevante aktører med innspill knyttet til lokaliseringen, og de viste i flere tilfeller til eksisterende planer og strategier, og til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Innspillene ble ikke tatt til følge. Representanter fra lokale og regionale myndigheter fortalte i intervju at de opplevde at prosessene knyttet til lokalisering skjedde utenfor rammene av plan- og bygningsloven. Beslutningene om lokalisering ble i realiteten tatt i disse prosessene, og regionale og kommunale myndigheter opplevde at det var vanskelig å komme inn i prosessene. De opplevde også at deres innspill og argumenter kunne bli oppfattet som 'omkamper', fordi beslutning om lokalisering i realiteten var tatt i tidligfase.

Tabell 14: Oppsummering av casene.

	Sykehus i Stavanger	Politihus i Arendal	Leiebygg Statens vegvesen i Oslo og på Hamar
Eie eller leie	Eie	Eie	Leie
Aktører involvert	Styringsgruppe fra helseforetaket, referansegruppe (og senere prosjektgruppe) med mange aktører fra kommune, regionalt, næringsliv og ansatte.	Styringsgruppe med politiet og Statsbygg	Styringsgruppe med regionale etatsledere, prosjektledere fra SVV lokalt, medvirkning fra ansatte lokalt, bidrag fra Statsbygg i Oslo
Hvem var for den valgte lokaliseringen?	Styringsgruppe, politikere, næringsliv	Politi, Statsbygg, kommunepolitikere og reguleringsmyndighet i kommunen	Alle
Hvem var mot den valgte lokaliseringen?	Stavanger kommune foretrakk Våland sammen med Statens vegvesen og Fylkesmannen	Kommuneadministrasjonen	Ingen (motstand gikk på nye arbeidsformer og for lite parkering og ikke lokalisering)
Utredninger som ble gjort	Konseptutredning	Tomtevalgsvurdering	Tomtevalgsvurdering og interne utredninger for å vurdere behov
Kriterier som ble tillagt mest vekt	Sykehusfaglige kriterier, pris, tid for gjennomføring og nærhet til universitet	Politifaglige kriterier, pris	Egenskaper ved bygget, avstand til kollektivtransport, mulighet for sykling. Pris (Oslo), signalbygg, parkering (Hamar)
Viktige regelverk/dokumenter	Veileder fra Helsedirektoratet	Utredningsinstruksen (FD)	Utredningsinstruksen (FD) og arealkrav i rundskriv (KMD ³⁶), interne veiledere o.l. ³⁷
Hvem besluttet	Helsedepartementet basert på vedtak i styret i regionalt helseforetak	Politiet lokalt	Statens vegvesen lokalt med leiekontrakt godkjent av Vegdirektoratet

Det ble gjort ulike analyser i prosessene. Det ser ut til at det kun er Statens vegvesen som har gjort analyser knyttet til tilgjengelighet med ulike transportmidler i forkant av (reelt) lokaliseringvalg. De har som mål å være forbilde for å oppnå nullvekst i trafikken, og de legger kriterier knyttet til tilgjengelighet med ulike transportmidler inn i sine spesifikasjoner når de søker etter bygg eller tomter. Dette kan være en effektiv måte å sikre lokalisering i henhold til statlige planretningslinjer og andre føringer for lokalisering.

I casene knyttet til politihus og sykehus er det generelt lite fokus på hvordan lokalisering påvirker transportbehov. Viktige kriterier som tillegges vekt er egenskaper ved bygg eller tomt, samt effektivisering av areal og arbeidsmåter. De spesifikke kravene virksomhetene har for sine fagområder prioriteres, naturlig nok, sterkt. Tidsaspektet er viktig. Alle casene har en flyttdato de ønsker å holde, og valg av lokalisering kan påvirke fremdriften.

Ansattes behov prioriteres foran besøkendes. I alle casene er det også ansett som viktig å følge utredningsinstruksene.

De statlige virksomhetene har altså stor innvirkning på lokaliseringvalg ved relokaliseringer. De overordnede føringene fra Finansdepartementet og Kommunal- og

³⁶ Rundskriv om normer for energi og arealbruk for statlige bygg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

³⁷ Veileder, *Arbeidsplassløsninger ved ombygging og nybygg* (Statens vegvesen 2013b) og *Bygg- og eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen Mål, strategier, virkemidler og organisering* (Statens vegvesen, 2013a).

moderniseringsdepartementet gir ikke føringer for lokalisering i tråd med de statlige planretningslinjene. De sektorspesifikke veilederne og lignende (som var gjeldende da prosessene vi undersøkte ble gjennomført) gir slike føringer i varierende grad – i realiteten er det kun interne notater i Statens vegvesen som gir slike føringer. Valg av lokalisering blir i realiteten tatt i tidligfase, og utenfor prosesser etter plan- og bygningsloven, og relevante aktører blir involvert i varierende grad. Det betyr at det er opp til virksomhetene om de velger å ha fokus på lokalisering som minimerer transportbehov og biltrafikk og bidrar til god by- og stedsutvikling. I to av våre case har andre hensyn veid tyngre, særlig virksomhetenes egne behov og pris, og de har valgt en lokalisering som ikke er i tråd med de statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging. Statens vegvesen har valgt å ha fokus på tilgjengelighet uten bil og reduksjon av trafikkmengder, og har valgt lokalisering mer i tråd med planretningslinjene.

5.3.3 Vilje til endring

I realiteten er det altså opp til virksomhetene selv å velge om de vil legge vekt på lokalisering i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi så både i kapittel 3 og i casestudiene at mange virksomheter velger lokalisering som ikke er i tråd med planretningslinjene.

Det ser ut til at det er vilje til endring av dette i staten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utga i 2017 veilederen om *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase*, som krever at det gjøres lokaliseringsanalyse i tidligfase og viser til at det finnes føringer for lokalisering av statlige virksomheter i statlige planretningslinjer. Utkast til ny veileder fra Sykehusbygg (2017) går vesentlig lengre, med eget kapittel om lokalisering, tydelige krav til lokaliseringsanalyse og klare henvisninger til plan- og bygningsloven og forskriften om konsekvensutredninger. Om denne blir vedtatt, kan den være til inspirasjon for hvordan dette kan gjøres også i andre sektorspesifikke veiledere, og kanskje også i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder. I tildelingsbrevene til Statsbygg i 2015, 2016 og 2017 står det under delmål 1.4 (i brevet av 2017) at «Statsbygg skal prioritere miljøvennlige materialer, arealeffektivitet og en lokalisering som gir lav miljøbelastning fra ansattes og besøkendes reiser til og fra lokalene» (vår utheving).

Ikke minst gir stortingsmeldingen *Berekraftige byar og sterke distrikt*, som kom i 2017, tydelige signaler om vilje til endring. I et eget delkapittel om *lokalisering av statleg besøks- og arbeidsplassintensiv verksemd* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017c, kapittel 4.1.3, side 77) trekkes det frem at planretningslinjene tilsier at besøks- og arbeidsintensive statlige virksomheter skal lokaliseres ut ifra en helhetlig regional vurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkt i regionale areal- og transportplaner. Det står blant annet at «Tomter utanfor sentrum er som regel rimelegare enn i sentrum. Når slike omsyn gjer at statlege verksemdar vel tomter utanfor knutepunkta, har det negative konsekvensar for utviklinga av byar og tettstader. Det medverkar også til å undergrave statens rolle som førebilete og ein føreseieleg og påliteleg aktør i planprosessar der omsynet til areal- og transportplanlegging er sentralt.» (side 77). Også i stortingsmeldingen om *Bedre miljø i byer og tettsteder* fra 2001 ble det rettet fokus mot statlige lokaliseringsbeslutninger for å sikre at lokalisering av statlig virksomhet bidrar til å utvikle byer og tettsteder i ønsket retning.

Det ser altså ut til at det er vilje til endring i retning av at statlige virksomheter i større grad lokaliseres i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

5.4 Anbefalinger

Til sist vil vi diskutere hvilke endringer som kan bidra til at brukerintensive statlige virksomheter i større grad lokaliseres i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og gi anbefalinger om hva som kan bidra til dette.

De overordnede instruksene fra Finansdepartementet (2016) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a) er, som nevnt, generelle og gir i hovedsak føringer for hvordan utredninger skal gjennomføres, hvilke prosedyrer som skal følges og ansvarsfordeling. Det er ikke å forvente at slike dokumenter gir føringer på mer detaljert nivå, for eksempel om hvor statlige virksomheter skal lokaliseres, eller at de gir koblinger mot plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, retningslinjer, mv.

Veiledere og annet veiledningsmaterieell kan, derimot, i større grad gi tydelige henvisninger til plan- og bygningsloven, forskrift om konsekvensutredninger og føringene som ligger i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. De kan, videre, i større grad stille tydelige krav til at minimering av transportbehov og trafikkmengder og sikring av god by- og sentrumsutvikling skal tillegges vekt i vurdering av lokalisering allerede i tidligfase, at det gjennomføres lokaliseringsanalyser som gir svar på i hvilken grad ulike alternativer bidrar til dette, samt hvordan disse analysene bør gjennomføres. Om Sykehusbyggs (2017) forslag til ny veileder vedtas, vil den kunne være et godt utgangspunkt for diskusjoner om hvordan dette kan gjøres i andre sektorspesifikke veiledere og lignende. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør vurdere om de skal ta inn et lignende kapittel om lokalisering i sin veileder som det Sykehusbygg har i sitt forslag til ny veileder (kapittel 6). Det internt rettede notatet fra Statens vegvesen (2013a), som klart definerer kriterier for tilgjengelighet med ulike transportmidler, kan også være nyttig inspirasjon. I caseundersøkelsene har flere vist til *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015), og vi ser at dette brukes i og påvirker beslutningene. Et annet konkret forslag kan dermed være at departementet lager et lignende rundskriv for lokalisering i tråd med de statlige planretningslinjene.

Det kan stilles krav til at virksomhetene legger inn kriterier for lokalisering basert på målsettinger om å begrense transportbehov og trafikkmengder i sine kravspesifikasjoner i utlysninger etter tomter og bygg, slik Statens vegvesen gjør. Dette kan være en enkel måte å bidra til at statlige virksomheter i større grad lokaliseres i henhold til planretningslinjene.

Det vil som oftest være dyrere å bygge eller leie helt sentralt i en by, i det vi har definert som A-områder, enn andre steder i byen. Om pris får ha avgjørende innvirkning på lokalisering, vil statlige virksomheter ofte bli lokalisert utenfor sentrum og A-områder. Vi fant at pris hadde vært én viktig faktor i lokaliseringsvalget i alle casene vi undersøkte. Informantene fortalte at prisavveininger mellom de ulike lokaliseringsalternativene var én del av vurderingene. Dette kan gjelde både kostnadene knyttet til bygging, men også hvordan høyere pris på et alternativ fører til økte leiekostnader, som må dekkes inn i deres egne budsjetter. Informantene så mer på de kortsiktige kostnadene som vil innvirke direkte på deres budsjetter, mens de langsiktige kostnadene for samfunnet ikke påvirket lokaliseringsvalget. Hvis man ønsker at statlige virksomheter i større grad lokaliserer seg i henhold til statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging, er et viktig spørsmål hvordan denne utfordringen kan møtes. Én måte kan være at man lokalt vurderer, analyserer og prioriterer ulike alternativer, og legger det frem for ansvarlig departement, som vurderer om de ønsker å bygge oppunder statlige målsettinger ved å potensielt øke tilskuddet til bygge- eller leiekostnader, slik at pris ikke blir en avgjørende faktor i lokaliseringsvalg.

Statsbygg er normalt byggherre for statlige bygg, og de er ofte rådgivere i bygge- og leiesaker. Statsbygg kan bli et enda sterkere virkemiddel for å oppnå at statlige virksomheter i større grad lokaliserer seg i henhold til de statlige planretningslinjene, ved at de får større innflytelse på prosesser og beslutninger enn i dag (særlig i tidligfase), og/eller at en større andel av ansatte i Statsbygg har bevissthet om og kompetanse om dette.

Disse anbefalingene kan kort oppsummeres slik:

- Veiledere, rundskriv og annet veiledningsmaterieell bør ha tydeligere krav og rutiner for vurdering av lokalisering i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, også i tidligfase av prosjektene³⁸
- Veiledere, rundskriv og annet veiledningsmaterieell bør også ha tydeligere henvisninger til plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk, inkludert planretningslinjene og føringene de gir
- Man bør vurdere om det i større grad enn i dag skal legges inn føringer for at statlige virksomheter skal lokalisere på måter som reduserer transportbehov og bilbruk
- I utlysninger etter tomter eller bygg, bør kriterier for lokalisering i henhold til statlige føringer legges inn i kravspesifikasjonene³⁹
- Det bør vurderes hvordan man fra statlig hold vil forholde seg til at tomter og bygg i de områdene som i størst grad gir redusert biltrafikk og best tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil ofte er dyrere enn tomter og bygg andre steder i byen, som gjør det mindre gunstig for statlige virksomheter å lokalisere seg i slike områder
- Ansatte i Statsbygg kan i større grad få kompetanse når det gjelder lokalisering i henhold til planretningslinjene, og Statsbygg kan (da) gis større innflytelse i prosessene (gjelder særlig tidligfase)

³⁸ For de to første punktene kan Sykehusbyggs (2017) utkast til ny veileder og Statens vegvesens (2013a) internt rettede notat være gode utgangspunkt for diskusjonen.

³⁹ Slik for eksempel Statens vegvesen gjør.

6 Oppsummerende diskusjon

I dette prosjektet har vi undersøkt hvor virksomheter i statlig sivil sektor har blitt lokalisert de siste ti år. Vi har analysert i hvilken grad lokaliseringene er i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I våre analyser har vi forstått dette som at statlige virksomheter med høy brukerintensitet (med en del unntak) bør lokaliseres i de områdene i hver by som vi har definert som A- og A2-områder (de delene av byen som er mest sentrale og mest tilgjengelige uten bil). Vi har også beregnet klimaeffektene av sentral og mindre sentral lokalisering av fire statlige virksomheter. Videre har vi undersøkt hvorfor virksomhetene lokaliseres som de gjør. Vi har undersøkt og beskrevet overordnede føringer for hvordan statlige virksomheter skal agere som utbyggere og leietakere. Videre har vi gjennomført casestudier av tre konkrete beslutningsprosesser for å undersøke hvor i beslutningskjedene valg av lokalisering ble gjort, hvilke hensyn som ble vektlagt i beslutningen, og hvem som hadde sterkest innflytelse på valg av lokalisering. Basert på dette har vi diskutert mulige forklaringer på hvorfor statlige virksomheter i mange tilfeller ikke lokaliseres i tråd med statlige planretningslinjer, og vi har utarbeidet anbefalinger om hva som kan gjøres for å bidra til at virksomhetene i større grad lokaliseres i henhold til retningslinjene i fremtiden.

6.1 Hvor?

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

Det er en stor variasjon mellom de 20 kommunene vi har undersøkt når det gjelder hvor store andeler statlige virksomheter og sysselsatte som er lokalisert i og utenfor A- og A2-områder. Andelene som er lokalisert utenfor A- og A2-områder varierer fra null prosent i Ski og Drammen til 100 prosent i Sandnes. Mellom disse ytterpunktene brukes hele skalaen.

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

Vi finner store variasjoner mellom ulike sektorer av statlige virksomheter. Helsetjenester med sengeplass (blant annet somatiske sykehus, psykisk helsevern, opptrening og rusmiddelinstusjoner) og helsetjenester uten sengeplass (blant annet rusmiddelvern og psykisk helsetjenester), samt sosialtjenester, har de høyeste andelene virksomheter lokalisert

utenfor A- og A2-områder. Deretter følger 'personlig tjenesteyting - kultur og fritid' (religiøse organisasjoner, biblioteker, arkiver, mv.), undervisning (universiteter og høyskoler), andre næringer (IKT, media, kraftproduksjon, handel, transport mv.) og finansinstitusjoner (Innovasjon Norge, Statens lånekasse, Husbanken, mv.). Når vi ser på fordeling av sysselsatte, har helsetjenester med og uten sengeplass, sosialtjenester og undervisning høyere andeler enn gjennomsnittet lokalisert utenfor A-områder. De sektorene som har lavest andeler sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er offentlig forvaltning - rettsvesen, offentlig forvaltning - næring, arbeid (arbeidstilsyn, direktorater, forbrukerråd, mv.) og 'andre næringer'.

Når vi ser på utviklingen over tid i perioden 2005-2016, finner vi at andelen virksomheter og sysselsatte lokalisert utenfor A-områder er klart høyere i siste del av perioden (2011-2015) enn i første del av perioden (2006-2010). Dette gjelder andeler sysselsatte i større grad enn andeler virksomheter.

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

6.2 Hvorfor?

Prosesser og beslutninger for (re)lokalisering av statlige virksomheter vil være preget av overordnede føringer for hvordan statlige virksomheter skal agere som utbyggere og leietakere, sektorspesifikke veiledere og lignende, og konteksten for den individuelle virksomheten.

Vi fant at sentrale utredningsinstrukser og tilhørende veiledere i hovedsak gir generelle føringer for hvordan utredninger skal gjennomføres, hvilke prosedyrer som skal følges og hvordan ansvaret er fordelt. De gir dermed ikke føringer på mer detaljert nivå, for eksempel om hvor statlige virksomheter skal lokaliseres. Ett unntak er veilederen *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b), som krever at det gjøres lokaliseringsanalyse i tidligfase og viser til at det finnes føringer for lokalisering av statlige virksomheter i statlige planretningslinjer. Heller ikke denne veilederen gir føringer eller kriterier for lokalisering. Det er utarbeidet sektorspesifikke veiledere, notater og lignende for alle de tre sektorene vi undersøkte. Politiet (2011) har utarbeidet en prosessveileder, hvor det anbefales at det gjøres lokaliseringsanalyser, men uten å gi føringer for hvilke kriterier som skal vektlegges ved valg av lokalisering. Statens vegvesen (2013a) har utarbeidet et internt rettet dokument hvor det angis at nye kontorlokaler skal søkes lokalisert slik at besøkende og ansatte har mulighet til å benytte kollektivtransport, sykling og gange til lokalene, og at parkering bør begrenses og eventuelt avgiftsbelegges. Helsedirektoratet (2011) har laget veileder om tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter. Her gis det ikke krav eller føringer knyttet til lokaliseringsanalyser eller lokalisering, og det gjøres ikke koblinger mot plan- og bygningsloven eller de statlige planretningslinjene. Sykehusbygg (2017) har utarbeidet forslag til ny veileder, som per september 2017 er under uttesting, som legger vesentlig større vekt på spørsmål knyttet til lokalisering. Lokalisering omtales i eget kapittel, hvor det slås fast at lokalisering skal være avklart før oppstart av konseptfasen. Det anbefales at det gjøres konsekvensutredninger av ulike alternativer før man velger konsept, at aktuelle kommuner skal involveres i lokaliseringsanalysen, som skal være offentlig tilgjengelig og

sendes på høring. Det gjøres klare koblinger mot plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk, men det gis ikke konkrete henvisninger til de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Sykehusbyggs utkast til veileder er den som i klart størst grad krever vurdering av lokalisering og gjør koblinger mot plan- og bygningsloven, men den gir ikke klare føringer for hva som skal vektlegges ved lokalisering. Notatet fra Statens vegvesen er klarere på dette, ved at det definerer kriterier for tilgjengelighet med ulike transportmidler som skal være oppfylt.

I casene vi undersøkte (sykehus i Stavanger, politihuset i Arendal, Statens vegvesen Region øst avdeling Hamar og avdeling Oslo) ble beslutning om lokalisering tatt av virksomheten selv, og godkjent av de respektive departementet eller direktorat. Caseundersøkelsene viser at det generelt er lite fokus på lokalisering i tråd med statlige planretningslinjer i prosessene, med unntak av i Statens vegvesen. Viktige kriterier i diskusjonene for sykehus og politihus er de spesifikke kravene virksomhetene har for sine fagområder. Tidsaspektet er også viktig, alle casene har en flyttdato de ønsker å holde. Ansattes behov blir prioritert foran besøkendes. I alle casene er det ansett som viktig å følge utredningsinstruksene. Statens vegvesen bruker kriterier knyttet til tilgjengelighet for sine lokaliseringer, og har som mål å være forbilde for å oppnå nullvekst i biltrafikken.

Vi fant at pris hadde vært én viktig faktor i lokaliseringsvalget i alle tre casene. Dette kan gjelde både kostnadene knyttet til bygging, men også hvordan høyere pris på et alternativ vil føre til økte leiekostnader, som må dekkes inn i deres egne budsjetter. De mer kortsiktige kostnadene som vil gå direkte på deres budsjetter vektlegges, mens de langsiktige kostnadene for samfunnet ikke påvirker lokaliseringsvalget. Det vil som oftest være dyrere å bygge eller leie helt sentralt i en by, i det vi har definert som A-områder, enn andre steder i byen. Om pris får ha avgjørende innvirkning på lokalisering, vil statlige virksomheter ofte bli lokalisert utenfor sentrum og A-områder. Hvis målet er at statlige planretningslinjer for samordnet bolig-areal- og transportplanlegging skal følges, er et viktig spørsmål hvordan denne utfordringen kan møtes.

I alle prosessene vi har undersøkt, hadde virksomhetene selv stor innflytelse på beslutningen om lokalisering. Kommunene var i to tilfeller skeptiske til den foreslåtte lokaliseringen, og i ett tilfelle var også Statens vegvesen og Fylkesmannen skeptiske. Prosessene vi har undersøkt tar ikke hensyn til lokale planer og strategier. Plandelen i plan- og bygningsloven ble aktivert i ulike grad i våre case. I ett tilfelle gjaldt saken leie i eksisterende bygg, i to case bygging på tomt allerede regulert til formålet, mens det i ett case (sykehus i Stavanger) ble gjennomført områderegulering etter plan- og bygningsloven. Lokale og regionale myndigheter oppfatter at det er vanskelig å komme inn i prosessene hvor lokalisering i realiteten besluttes, fordi disse beslutningene tas i tidligfase, før plan- og bygningsloven kommer inn. De oppfatter at deres innspill etter at virksomhetene har gjort sine beslutninger kan bli oppfattet som omkamp.

Dette betyr at det er opp til virksomhetene selv om de velger å ha fokus på lokalisering som minimerer transportbehov og biltrafikk og bidrar til god by- og stedsutvikling. Vi så både i analysene av lokalisering av statlige virksomheter de siste 10 år og i casestudiene at mange virksomheter velger lokalisering som ikke er i tråd med retningslinjene. De vektlegger andre hensyn når de velger lokalisering og de ikke har fokus på lokalisering i tråd med de statlige planretningslinjene. Casene som involverte Statens vegvesen illustrerer at virksomheter som velger å ha fokus på tilgjengelighet uten bil og reduksjon av trafikkmengder lokaliseres mer i tråd med planretningslinjene.

Vi så også klare tegn til at det er vilje til endring mot at statlige virksomheter i større grad lokaliseres i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utga i 2017 veilederen om *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase*, som krever at det gjøres lokaliseringsanalyse

i tidligfase og viser til at det finnes føringer for lokalisering av statlige virksomheter i statlige planretningslinjer. Utkast til ny veileder fra Sykehusbygg (2017) går vesentlig lengre, med eget kapittel om lokalisering, tydelige krav til lokaliseringsanalyse og klare henvisninger til plan- og bygningsloven og forskriften om konsekvensutredninger. Ikke minst gir stortingsmeldingen *Berekraftige byar og sterke distrikt*, som kom i 2017, tydelige signaler om at besøks- og arbeidsintensive statlige virksomheter skal lokaliseres i henhold til de statlige planretningslinjene.

6.3 Hva kan gjøres?

Vi har altså funnet at statlige virksomheter ikke nødvendigvis lokaliseres i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og at dette bidrar til mer biltrafikk og CO₂-utslipp på grunn av transport. Vi har diskutert hvilke endringer som kan bidra til at statlig virksomhet i større grad lokaliseres i samsvar med de statlige planretningslinjene. Disse anbefalingene kan kort oppsummeres som:

- Veiledere, rundskriv og annet veiledningsmaterieell bør ha tydeligere krav og rutiner for vurdering av lokalisering i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, også i tidligfase av prosjektene⁴⁰
- Veiledere, rundskriv og annet veiledningsmaterieell bør også ha tydeligere henvisninger til plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk, inkludert planretningslinjene og føringene de gir
- Man bør vurdere om det i større grad enn i dag skal legges inn føringer for at statlige virksomheter skal lokaliseres på måter som reduserer transportbehov og bilbruk
- I utlysninger etter tomter eller bygg, bør kriterier for lokalisering i henhold til statlige føringer legges inn i kravspesifikasjonene⁴¹
- Det bør vurderes hvordan man fra statlig hold vil forholde seg til at tomter og bygg i de områdene som i størst grad gir redusert biltrafikk og best tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil ofte er dyrere enn tomter og bygg andre steder i byen, som gjør det mindre gunstig for statlige virksomheter å lokaliseres i slike områder
- Ansatte i Statsbygg kan i større grad få kompetanse når det gjelder lokalisering i henhold til planretningslinjene, og Statsbygg kan (da) gis større innflytelse i prosessene (gjelder særlig tidligfase)

⁴⁰ For de to første punktene kan Sykehusbyggs (2017) utkast til ny veileder og Statens vegvesens (2013a) internt rettede notat være gode utgangspunkt for diskusjonen.

⁴¹ Slik for eksempel Statens vegvesen gjør.

Referanser

- Arendal Politi (2012) Ny "Arendal politistasjon" – kriterier tomt. Internt notat overlevert fra Arendal Politi til Statsbygg, 1/10-2012.
- Asplan Viak (2012) *Trafikkanalyse Sykebus på Våland*.
- Asplan Viak (2013) *Handel i og utenfor bysentrum*. Utgave: 3, Dato: 2013-07-12.
- Banister, D. (2008) The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15, 73-80.
- Cairns, S., Newson, C. og Davis A. (2010) Understanding successful workplace travel initiatives in the UK, *Transportation Research A*, 44(7), 473 - 494.
- Chatman, D. G. (2013) Does TOD Need the T? On the Importance of Factors Other Than Rail Access. *Journal of the American Planning Association* 79:1.
- Christiansen, P. (2012) *Effekter av parkeringsavgift for ansatte i Vegdirektoratet*. TØI rapport 1225/2012.
- Christiansen, P. og Julsrud, T.E. (2014) *Effekter av Gjensidiges omlokalisering fra Lysaker til Bjørvika*. TØI rapport 1344/2014.
- Direktoratet for økonomistyring (2016) *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*.
- Ewing, R. og Cervero, R. (2010) Travel and the Built Environment, *Journal of the American Planning Association*, 76:3, 265-294.
- Finansdepartementet (2010) *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ, utarbeidelse av KVU/KL dokumenter, veileder nr. 9*.
- Finansdepartementet (2016) *Utredningsinstruksen, reglement*.
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and power. Democracy in Practice* (Chicago and London, The University of Chicago Press).
- Forsyth, A. og Krizek, K (2010) Promoting walking and Bicycling: Assessing the Evidence to Assist Planner. *Built Environment*, 36, 429-446.
- Haakenaasen, B. og F. Lynum (2010) *Bygdøy – trafikkanalyse*. Asplan Viak.
- Hamar kommune (2011), *Kommuneplanens arealdel, plankart 1:10 000*
- Hanssen, J.U. (1993) *Transportmessige virkninger av næringsvirksomheters lokalisering*. TØI rapport 215/1993.
- Hartoft-Nielsen, P. (2001a) *Boliglokalisering og transportadfærd*. Hørsholm: Forskningscenteret for skov og landskab.
- Hartoft-Nielsen, P. (2001b) *Arbejdspladslokalisering og transportadfærd*. Hørsholm: Forskningscenteret for skov og landskab
- Helsedirektoratet (2011) *IS-1369 Veileder, tidligfaseplanlegging i sykebusprosjekter*
- Helse Stavanger (2015a) *Konseptvalgrapport*, Sykehusutbygging Hele Stavanger HF
- Helse Stavanger (2015b) *Styresak 101/15* Prosjekt sykehusutbygging.
- Hull, A. (2011) *Transport Matters. Integrated approaches to planning city-regions*. London and New York: Routledge.
- Julsrud, T.E., Hjorthol, R. og Gundersen, F. (2015) *Arbeidsreiser til sentrum. En undersøkelse av Akersbus fylkeskommune og Jernbaneverket*. TØI rapport 1406/2015
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2012) *Melding til Stortinget 21 (2011 – 2012) Norsk klimapolitikk*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), (2014a): *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), (2014b): *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014c) *Retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldene budsjettammer (kurantprosjekter), rundskriv.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), (2015a): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.*
- Kommunal- og miljødepartementet (KMD), (2015b): *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) (2016) *Tildelingsbrev 2016 – Statsbygg.*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) (2017a) *Instruks om håndtering av bygge og leiesaker i statlig sivil sektor, reglement.*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) (2017b) *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Veileder for oppdragsgivende departement.*
- Kulturrådet (2017) *Statistikk for museum 2015.* Oslo.
- Lerche Arkitekter AS (2012) *Mulighetsstudie Politihuset i Arendal.* Oktober 2012.
- Lissandrolo, E., Tennøy, A., Hrelja, R. og Richardson, T. (2016) Three Performativities of Innovation in Public Transport Planning. *International Planning Studies.*
<http://dx.doi.org/10.1080/13563475.2016.1196579>.
- Lukes, S. (2005) *Power. A Radical View.* Second edition (Hampshire and New York, Palgrave Macmillan).
- Meland, S. (2002) *Flytting til Nye Statens Hus i Trondheim – Effekter på Reisevaner.* SINTEF-rapport STF22 A01327. Trondheim: Sintef.
- Meland, S., Lylum, F. og T. Simonsen (2013) *Erfaringsfall for turproduksjon. Oppdateringer til Håndbok 146.* Sintef-rapport A25302.
- Miljøverndepartementet (1993) *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.*
- Miljøverndepartementet og Statsbygg (2009) *Statlig lokalisering og god by- og stedsutvikling.* Gode eksempler. Oslo.
- Millstein, M., Orderud, G.I., Hansen, G. S. og Stokstad, S., (2016) *Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler.* NIBR-rapport 2016-10.
- Newman, P. and Kenworthy, J. (2015) *The End of Automobile Dependence. How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning.* Island Press.
- Noland, R. B. & L. Lem, L. L. (2002) A Review of the Evidence for Induced Travel and Changes in Transportation and Environmental Policy in the US and the UK. *Transportation Research D*, Vol. 7, No. 1, Jan. 2002, pp. 1-26.
- Norconsult (2011) *Trafikkanalyse Tromsø politibus.* Reguleringsplan for Stakkevollvegen 7b+9, gnr. 200, bnr. 1457, 1458 og 2468. Tromsø kommune
- Nordal, K. S. (2012) *Transportarbeid.* Oppdrag 529884 – Tilgjengelighetsanalyser. Utviklingsplan for Helse Møre og Romsdal HF.
- Norsam (2015) *Nybygg for Brønnøysundregistrene,* Brønnøy kommune. Trafikkanalyse.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Statens eierberetning 2015.*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/459cfd3bfaad4f6abe4437d91c0f890a/statens-eierberetning-2015.pdf>
- Næss, P. (2012) Urban form and travel behavior: experience from a Nordic context. *Journal of Transport and Land use*, Vol. 5, 2012.
- Næss, P., Hansson, L., Richardson, T. & Tennøy, A. (2013) Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between 'state-of-the-art' knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions, *Planning Theory & Practice*, 14(4), pp. 470-491.

- Offerdahl, A. (2005) Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I Baldersheim, H. and Rose, L.E. (eds.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Second edition (Oslo, Fagbokforlaget).
- Owens, S. (1986) *Energy, Planning and Urban Form*. London: Pion
- Politiet (2011) Prosessveileder EBA. Anskaffelse av leiekontrakter i Politi- og lensmannsetaten.
- Samferdselsdepartementet (2013) *Meld. St. 26 (2012-2013)*. [Nasjonal transportplan 2014-2023](#).
- Samferdselsdepartementet (2017) *Meld. St. 33 (2016-2017)*. Nasjonal transportplan 2018-2029.
- Schön, D. (1983) *The Reflective Practitioner* (New York, Basic Books).
- Selvig, E., Enlid, E. og N. Arge (2014) *Regneregler for klimagassberegninger i Future Built*. Bygg og områder. Civitas.
- Statens vegvesen (1989) *Håndbok 146, Trafikkberegninger*. Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen (2013a) *Bygg- og eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen. Mål, strategier, virkemidler og organisering*.
- Statens vegvesen (2013b) *Veileder, arbeidsplassløsninger ved ombygging og nybygg*.
- Statens vegvesen (2014) *Trafikkberegninger. Håndbok V713*. Faglig innhold 1989. Vegdirektoratet.
- Statsbygg (2012a) *Lokalisering mer enn tomtevalg. Arendal politibus 01.10.2012*. Presentasjon for Arendal Politi, 01.10.2012.
- Statsbygg (2012b) *Nytt politibus i Arendal – Tomte vurderinger*. Notat til Arendal Politi, 14.12.2012, U.off., off.l. § 5.1.
- Statsbygg (2016a) *Hvorfor ble Arendal politibus lokalisert på Stoa?* Notat til U.dir, 02.09.2016.
- Statsbygg (2016b) *Nytt regjeringskvartal. Trafikkanalyse*. Statlig reguleringsplan med konsekvensutredning.
- Statsbygg og Domstolsadministrasjonen (2016) *Arealveileder for tinghus*.
- Statsbygg, Meiter, OPAK og Dark arkitekter (2016) *Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger*. Oslo, 31.3.2016.
- Stavanger kommune (2015) *Transportutredning Universitetsområdet*.
- Stavanger kommune (2017) *Plan 2510 Områderegulering for universitetsområdet, Hillevåg og Hinna bydel*
- Stead, D. & Meijers, E. (2009) Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors, *Planning Theory & Practice*, 10 (3), pp. 317-332.
- Stortingsproposisjon 84 (1998-99) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg*
- Stortingsmelding 18 (2016-2017) *Berekraftige byer og sterke distrikt*
- Stortingsmelding 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*
- Strømmen, Kathrine (2001): *Rett virksomhet på rett sted – om virksomheters transportskapende egenskaper*. NTNU Trondheim, Doktoringeniøravhandling 2001:14. Institutt for by- og regionplanlegging.
- Sykehusbygg (2017) *Veileder for tidligfasen i sykehusprosjekter*. Utkast til veileder, under uttesting per september 2017.
- Tennøy, A. (2012) *How and why planners make plan which, if implemented, cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners and the plan-making processes*. PhD thesis 2012:01 at Norwegian University of Life Sciences, Department of landscape architecture and spatial planning.
<https://www.toi.no/getfile.php/mmarkiv/Forside%202012/PhD%20Tennoy%20m%20for%20side-w.pdf>
- Tennøy, Aud, Kjersti Visnes Øksenholt og Jørgen Aarhaug (2013) *Miljøeffekter av sentral knutepunktutvikling*. TØI rapport 1285/2013.
<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=34083>
- Tennøy, A., Hansson, L., Lissandrello, E. og Næss, P. (2016) How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic land use and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning*,

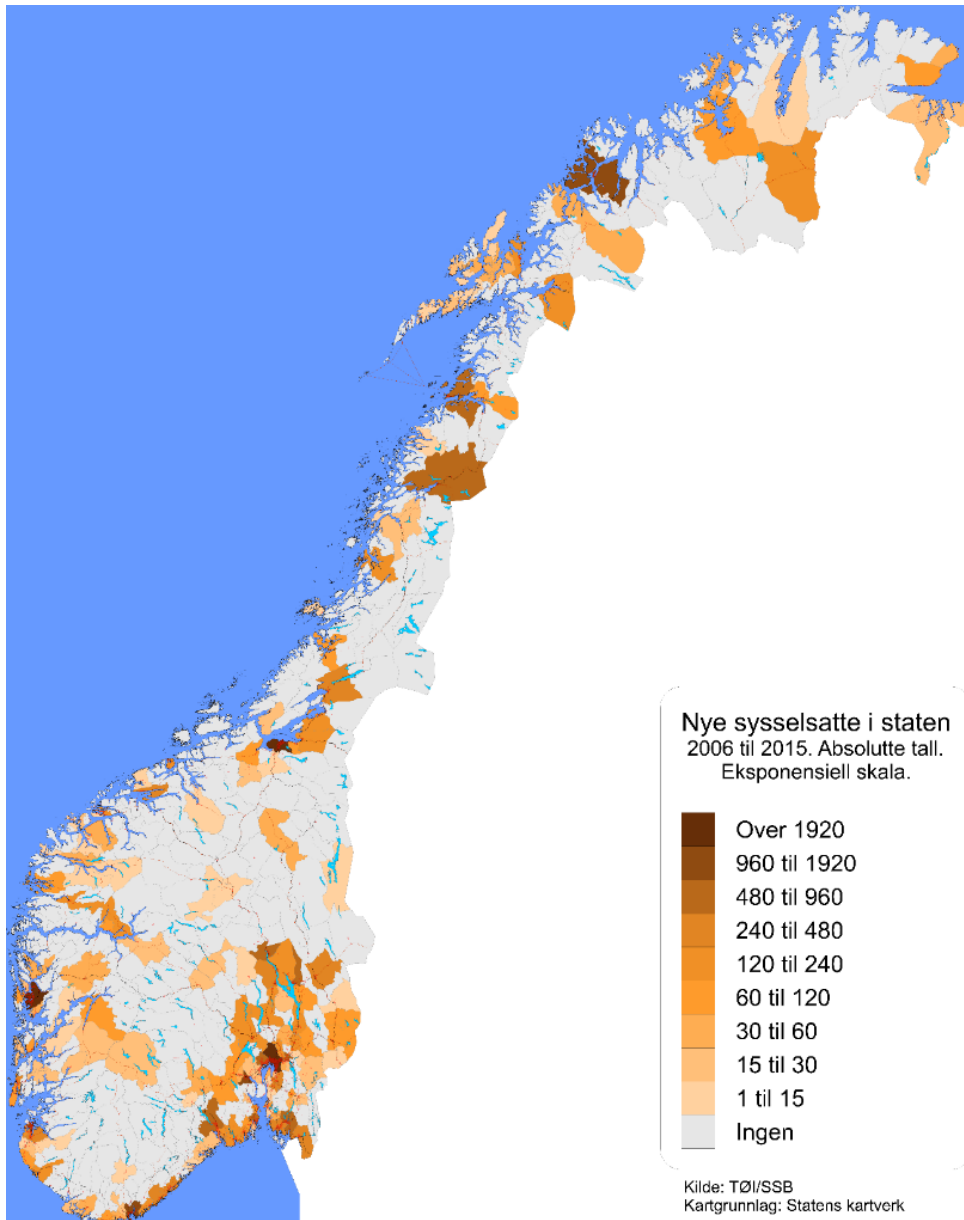
109, 1-32. doi:10.1016/j.progress.2015.05.002. Open access:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305900615000306>

- Tennøy, A., Øksenholt, K.V., Tønnesen, A. og Hagen O.H. (2017a) *Kunnskapsgrunnlag: Areal og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer. Diskusjonsutkast.*
<https://www.toi.no/getfile.php/mmarkiv/Aktuelt/KLIMATT%20DIKUSJONSUTKAST%20april%202017.pdf>
- Tennøy, A., Gundersen, F., Hagen, O.H., Knapkog, M. og Uteng, T.P. (2017b *in print*) *Klimaeffekter av knutepunktfortetting i Bergen, Oslo og Kristiansand. TØI-rapport 1575/2017 in print.*
- Verroen, E. J., Jong, M. A., Korver, W. & Jansen, B. (1990) *Mobility Profiles of Businesses and Other Bodies.* Rapport INRO-VVG 1990-03 (Delft: Institute of Spatial Organisation TNO)
- Walker, J. (2012) *Human Transit. How Clearer Thinking about Public Transit Can Enrich Our Communities and Our Lives.* Island press, Washington, Covelo, London.

Vedlegg 1: Fordeling etter kommuner

Lokalisering av statlige virksomheter følger langt på vei samme mønster som annen økonomisk virksomhet, det vil si at det etableres flere enheter desto flere mennesker som bor i nærheten. Statlige arbeidsplasser er de siste 10 årene etablert i ganske mange ulike deler av landet (se figur V 1). Statlige arbeidsplasser er relativt kompetanseintensive (Onsager og Gundersen 2010) og tilgang til riktig arbeidskraft blir viktig. I tillegg er mye av den statlige virksomheten en form for tjenesteproduksjon. Først og fremst til personer, men også til næringsliv, noe som påvirker hvor virksomheten ideelt sett bør ligge.



Figur V 1: Etablerte eller relokaliserte statlige arbeidsplasser i perioden 2006-2015 etter kommune. Absolutte tall.

Ser vi på de 30 største kommunene blir fordelingen som i tabell V1. De 30 største kommunene dekker 85,11 prosent av statlig virksomhet som er etablert eller flyttet i perioden 2005-2015. De kommunene som er vi har analysert med tanke på «riktig» og «gal» lokalisering er markert med grå bakgrunnsfarge i tabellen.

Tabell V 1: Fordelingen av sysselsatte i virksomheter som har flyttet i de 30 største kommunene.

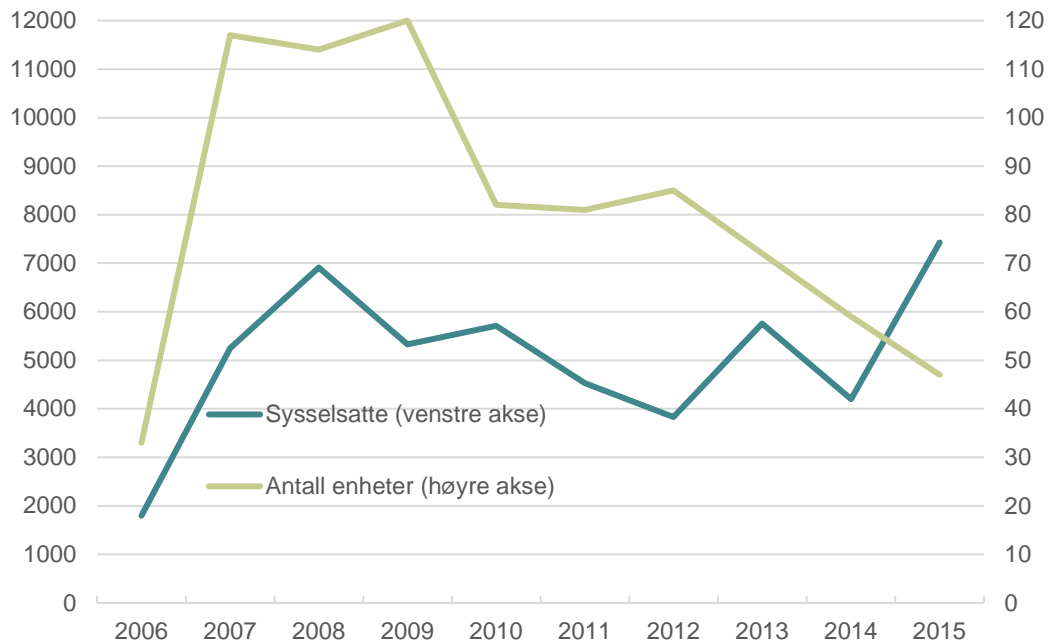
Kommune	Nye statlige sysselsatte	Antall nye virksomheter	Befolkning	Prosent av sysselsettingen
I alt	50739	810	*	100,0
Oslo	16218	134	656614	31,96
Bergen	4785	63	277378	9,43
Sarpsborg	4406	15	54539	8,68
Trondheim	3883	56	186868	7,65
Stavanger	1200	27	132587	2,36
Drammen	1002	19	67714	1,98
Tromsø	963	21	73296	1,90
Kristiansand	922	20	88384	1,82
Namsos	835	10	13023	1,65
Tønsberg	809	15	42179	1,60
Skien	778	14	53919	1,53
Hamar	720	14	30098	1,42
Bærum	663	8	122062	1,31
Skedsmo	640	8	52338	1,26
Rana	523	8	26059	1,03
Bodø	516	10	50466	1,02
Lillehammer	511	11	27396	1,01
Sandnes	446	7	74720	0,88
Ski	434	6	30139	0,86
Molde	393	11	26676	0,77
Grimstad	380	6	22455	0,75
Fredrikstad	360	9	78834	0,71
Haugesund	356	9	36879	0,70
Elverum	325	4	20972	0,64
Halden	293	5	30484	0,58
Ås	263	3	18920	0,52
Arendal	251	8	44262	0,50
Horten	226	3	27084	0,45
Sola	221	5	26058	0,44
Larvik	214	5	43771	0,42
Resten av kommunene	7348	277	1862676	14,89

* Det er 161 kommuner som har fått nye statlige arbeidsplasser av den typen som er inkludert i vårt utvalg i perioden. Disse hadde 4,26 millioner innbyggere per 1.1.2016

Kilde: TØI/SSB

I utgangspunktet var planen å ta de ti største kommunene, pluss de ti kommunene på plassene fra nummer 16 til 25. Imidlertid var det noen enheter i Namsos som vi ikke fikk med oss i starten av prosjektet, slik at Namsos ikke kom med på lista over de ti største. Da vi etablerte utvalget fikk vi dermed med Tønsberg istedenfor, uten at dette vil forandre noen av konklusjonene. Med dette utvalget av kommuner dekker vi 74,7 prosent av den relevante sysselsettingen i den videre analysen.

Utvalget vårt dekker perioden 2005 til 2015. Ser vi på fordelingen i perioden ser vi at antallet nye eller flyttede arbeidsplasser er ganske stabilt og ligger mellom 4 000 og 6 000 per år (Figur V 2). Unntaket er 2008 der det kom nesten 7000 nye arbeidsplasser i utvalget. Dette henger sammen med NAV-reformen som ble iverksatt i 2006 og varte til 2010/2011. Det ser vi tydelig på antall nye/flyttede virksomheter, som har en tydelig topp i årene 2007 til 2009.



Figur V 2: Nye statlige sysselsatte og virksomheter etter år, 2005 til 2015. Absolutte tall.

Hvis vi ser på de enhetene som har flyttet i perioden, ser vi at det aller meste er internt i hvert fylke (Tabell 18). Kun Oslo har avgitt sysselsatte til mer enn ett annet fylke. Det viser seg at veldig mye av flyttingen foregår internt i kommunen. Mønsteret er ikke så overraskende, da noen statlige funksjoner, slik som NAV, er tjenesteproduksjon på lokalt nivå. Samtidig kan vi anta at det ville være en tung politisk prosess å flytte en institusjon med større regionalt funksjonsområde ut av en kommune.

Tabell V 2: Antall statlige sysselsatte som er flyttet mellom fylker, 2005 til 2015. Absolutte tall.

Fra fylke	Til fylke	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark	
Østfold	Østfold	4469																			
Akershus	Østfold		1383	74																	
Oslo	Østfold		477	11218						128		147									
Hedmark	Østfold				1009																
Oppland	Østfold					546															
Buskerud	Østfold						1002														
Vestfold	Østfold							815	66												
Telemark	Østfold								624												
Aust-Agder	Østfold									392											
Vest-Agder	Østfold							17			781										
Rogaland	Østfold											1515									
Hordaland	Østfold												13	4048							
Sogn og Fjordane	Østfold													27	183						
Møre og Romsdal	Østfold															320	16				
Sør-Trøndelag	Østfold																2988				
Nord-Trøndelag	Østfold																	830			
Nordland	Østfold																		904		
Troms	Østfold																			759	
Finnmark	Østfold																				76

Kilde: TØI/SSB

Vedlegg 2: Virksomheter lokalisert utenfor definerte A-områder

Tabell V 3: De inntil ti største virksomhetene som er lokalisert feil i 18 av 20 utvalgte byer. Sortert alfabetisk etter kommune og antall sysselsatte fra størst til minst. Drammen og Ski inngår ikke i lista, da det i realiteten ikke er noen av de relevante statlige virksomhetene som er lokalisert utenfor A-området.

Navn	Adresse	Kommune	Syssel-satte
UNIVERSITETET I BERGEN	Haukelandsveien 28	BERGEN	888
HØGSKOLEN I BERGEN	Inndalsveien 28	BERGEN	396
HØGSKOLEN I BERGEN	Inndalsveien 28	BERGEN	248
HØGSKOLEN I BERGEN	Inndalsveien 28	BERGEN	228
UNIVERSITETET I BERGEN	Haakon Shetelig's plass 7	BERGEN	74
HØGSKOLEN I BERGEN	Inndalsveien 28	BERGEN	64
HELSE BERGEN HF	Tertnesveien 37	BERGEN	43
HELSE BERGEN	Gabriel Tischendorfs vei 39	BERGEN	20
SKIPSREGISTRENE	Nygårdsgaten 114	BERGEN	17
SJUKEHUSAPOTEKA VEST	Møllendalsbakken 9	BERGEN	17
NAV NORDLAND	Haakon VII gate 98	BODØ	52
HELSE NORD RHF	Amtmann Worsøes gate 63	BODØ	40
NAV STYRINGSENHET KONTAKTSENTER	Haakon VII gate 98	BODØ	23
STATENS VEGVESEN REGION NORD	Dreyfushammarn 31	BODØ	16
HØGSKOLEN I HEDMARK	Hamarvegen 112	ELVERUM	144
HØGSKOLEN I HEDMARK	Hamarvegen 112	ELVERUM	105
NAV HJELPEMIDDELSENTRAL HEDMARK	Hamarvegen 112	ELVERUM	48
NAV FREDRIKSTAD	Kirkebygga 2	FREDRIKSTAD	95
BUFETAT ØST	Sundløkkaveien 73	FREDRIKSTAD	42
BUFETAT ØST	Sundløkkaveien 73	FREDRIKSTAD	20
FAMILIEVERNKONTORET ØSTFOLD SØR	Glemmengata 55	FREDRIKSTAD	17
SYKEHUSPARTNER	Rektor Østbyes gate 2	FREDRIKSTAD	12
UNIVERSITETET I AGDER	Jon Lilletuns vei 9	GRIMSTAD	169
SYKEHUSPARTNER	Jon Lilletuns vei 1	GRIMSTAD	95
SKATT SØR	Jon Lilletuns vei 1	GRIMSTAD	57
INNOVASJON NORGE AGDER	Terje Løvås vei 1	GRIMSTAD	12
KYSTVERKET VEST	Flathauggata 12	HAUGESUND	47
HELSE FONNA HF	Floravegen 75	HAUGESUND	33
FAGTEAM FONNA	Smeasundet 50	HAUGESUND	13
STATENS VEGVESEN REGION SØR	Rigedalen 5	KRISTIANSAND	140
AGDER ATFERDSSENTER	Vesterveien 15 B 3. etg	KRISTIANSAND	78
STATENS VEGVESEN REGION SØR	Rigedalen 5	KRISTIANSAND	36
SØRLANDET KOMPETANSESENTER	Gimlemoen 19	KRISTIANSAND	28
BUFETAT SØR	Sørlandet Kunnskapspark Gimlemoen 19	KRISTIANSAND	0
FYLKESMANNEN I OPPLAND	Gudbrandsdalsvegen 186	LILLEHAMMER	121
NAV FORVALTNING MOLDE	Verfsgata 5	MOLDE	94

Navn	Adresse	Kommune	Syssel- satte
PSYKIATRISK POLIKLINIKK MOLDE	Nøisomhedsvegen 12	MOLDE	55
HELSE MØRE OG ROMSDAL HF	Nøisomhedvegen 12A	MOLDE	44
UTDANNINGSDIREKTORATET	Britvegen 4	MOLDE	23
STATENS KARTVERK MOLDE	Grandfjæra 22 B	MOLDE	11
OSLO UNIVERSITETSSYKEHUS HF	Forskningsveien 2	OSLO	570
SKATTEETATENS IT- OG SERVICEPARTNER	Fredrik Selmers vei 4	OSLO	564
NORGES FORSKNINGSRÅD	Drammensveien 288	OSLO	423
ARBEIDS- OG VELFERSDIREKTORATET	Økernveien 94	OSLO	378
NAV FORVALTNING OSLO	Fredrik Selmers vei 4	OSLO	345
SKATTEDIREKTORATET	Fredrik Selmers vei 4	OSLO	307
NAV HJELPEMIDDELENT OSLO AKERSHUS	Kabelgaten 2	OSLO	268
NAV FORVALTNING OSLO	Fredrik Selmes vei 2	OSLO	179
NAV PENSJON OSLO	Brynsengveien 10	OSLO	141
OSLO POLITIDISTRIKT HR OG TRAFIKK	Sørkedalsveien 27B	OSLO	132
NAV FORVALTNING SANDNES	Svanholmen 7	SANDNES	162
POLITIHUSET I SANDNES	Gjesdalbakken 7	SANDNES	139
NAV SANDNES	Gravarsveien 30 - 32	SANDNES	64
STAVANGER UNIVERSITETSSYKEHUS	Brunesveien 69	SANDNES	28
STATNETT SANDNES	Larsamyrå 18	SANDNES	15
SYKEHUSET ØSTFOLD HF	Kalnesveien 300	SARPSBORG	2973
NAV ØSTFOLD	Gamle Tindlundvei 3	SARPSBORG	130
SKATT ØST	Rådmann Siras vei 4	SARPSBORG	100
ØSTFOLD POLITIDISTRIKT	Rådmann Siras vei 8	SARPSBORG	76
ØSTFOLD POLITIDISTRIKT	Rådmann Siras vei 8	SARPSBORG	55
STATENS VEGVESEN REGION ØST	Navestadveien 20	SARPSBORG	50
SYKEHUSAPOTEKET ØSTFOLD	Kalnesveien 320	SARPSBORG	49
PRESTESKAPET I SARPSBORG	Råkilveien 2	SARPSBORG	11
GRENLAND POLITISTASJON	Myren 7	SKIEN	263
SKATT SØR	Myren 12	SKIEN	131
PASIENTREISER ANS	Leirvollen 21 A	SKIEN	56
NAV KONTAKTSENTER TELEMARK	Bedriftsveien 46	SKIEN	24
GRENLAND UNGDOMS- OG FAMILIESENTER	Larønningen 4	SKIEN	22
NEDRE TELEMARK JORDSKIFTERETT	Leirvollen 21C	SKIEN	14
INNOVASJON NORGE TELEMARK	Kunnskapsverkstedet 4. etasje Uniongata 18	SKIEN	12
STATENS KARTVERK SKIEN	Klostergata 33	SKIEN	12
NAV ARBEIDSRÅDGIVNING TELEMARK	Bedriftsvegen 46	SKIEN	11
SKATT VEST	Lagårdsveien 46	STAVANGER	418

Navn	Adresse	Kommune	Syssel-satte
STAVANGER UNIVERSITETSSYKEHUS	Gerd-Ragna Bloch Thorsens gate 25	STAVANGER	102
NORSK RIKSKRINGKASTING AS	Kringkasterveien 11	STAVANGER	60
HELSE VEST RHF	Nådlandskroken 11	STAVANGER	38
NAV ARBEIDSLIVSSENTER ROGALAND	Sverdrups gate 27	STAVANGER	36
NAV FORVALTNING ROGALAND STAVANGER	Sverdrups gate 27	STAVANGER	31
BISPEDØMMEKONTOR	Lagårdsveien 44	STAVANGER	25
STATENS LÅNEKASSE FOR UTDANNING	Lagårdsveien 44	STAVANGER	24
STAVANGER UNIVERSITETSSYKEHUS	Gamle Godesetveien 3	STAVANGER	24
STAVANGER UNIVERSITETSSYKEHUS	Adjunkt Hauglands gate 34	STAVANGER	16
NAV DRIFT OG UTVIKLING UNIVERSITETSSYKEHUSET NORD-NORGE HF	Bogavegen 6	STEINKJER	26
NORSK HELSENETT SF	Åsgårdvegen 40	TROMSØ	92
UNIVERSITETSSYKEHUSET NORD- NORGE	Stakkevollvegen 55	TROMSØ	39
STATPED HEIMDAL	Gimleveien 64-68	TROMSØ	13
NAV HJELPEMIDDELSENTRAL S- TRØNDELAG	Søbstadvegen 65	TRONDHEIM	154
NAV FORVALTNING TRONDHEIM	Brøttemsvegen 105	TRONDHEIM	112
HØGSKOLEN I SØR-TRØNDELAG	Industriveien 7	TRONDHEIM	110
ST OLAVS HOSPITAL HF	Tungasletta 2	TRONDHEIM	104
JERNBANEVERKET TRAFIKK	Heggstadmoen 51	TRONDHEIM	71
NAV KONTAKTSENTER SØR TRØNDELAG	Osloveien 105	TRONDHEIM	54
SYKEHUSBYGG HF	Industriveien 7	TRONDHEIM	45
NAV SØR-TRØNDELAG ARBEIDSLIVSSENTER	Kløbuveien 118	TRONDHEIM	30
NAV FORVALTNING SØR- TRØNDELAG	Lade Alle 65	TRONDHEIM	28
HELSEØKONOMIFORVALTNINGE N	Lade Allé 65 B	TRONDHEIM	27
BUFETAT	Kjelleveien 21	TØNSBERG	218
NAV VESTFOLD	Olav Trygvasons gate 4	TØNSBERG	77
NAV TØNSBERG	Anton Jenssens gate 6 Statens Park, Bygg B	TØNSBERG	72
SYKEHUSET I VESTFOLD	Anton Jenssens gate 5	TØNSBERG	57
NAV KLAGE OG ANKE	Fjordgaten 2	TØNSBERG	38
NAV KONTAKTSENTER VESTFOLD	Anton Jenssens gate 6 Statens Park Hus B	TØNSBERG	35
SYKEHUSET I VESTFOLD	Anton Jenssensgate 8	TØNSBERG	31
BUFETAT FAGTEAM TØNSBERG	Welhavens vei 14A	TØNSBERG	31
TUNSBERG BISPEDØMMEKONTOR	Anton Jenssens gate 2	TØNSBERG	14
	Rambergveien 9	TØNSBERG	12

Vedlegg 3: Oversikt informanter

Tabell V 4: Oversikt over informanter fra casene.

Sykehus	Politihus/Justisbygg	Kontorbygg, leie
1. Sykehusbygg, Rune Reinaas	1. Statsbygg, Brit Sylte	1. Statsbygg, Marit Roheim
2. Saksbehandler Sykehusbygg, Kari Gro Johanson	2. Kommunal og moderniserings-departement (KMD), Kåre Falkenberg	2. Kommunal og moderniserings-departement (KMD), Kåre Falkenberg
3. Rogaland fylkeskommune, Christine Haver	3. Prosjektleder politihus Arendal Statsbygg, Arnold Pedersen	3. Statens vegvesen, relokalisering Hamar, Auden Andersen
4. Saksbehandler områdeplan Stavanger kommune, Kaj Lea	4. Planlegger Arendal kommune, Michael Fuller Gee	4. Statens vegvesen, relokalisering Bryn, Mary Ann Breisenes
5. Kommunaldirektør Stavanger kommune, Ole Martin Lund		

Vedlegg 4: Intervjuguider prosess og lokaliseringsvalg

Intervjuguide – prosess

Bakgrunnsspørsmål: Stilling, erfaring/utdannelse, rolle i denne type prosjekter?

1. Beskriv hvordan en typisk prosess *skal* foregå
 - Hvem tar første skritt? *Ser behov for endring, behovsvurdering, annet?*
 - Hvem er aktørene?
 - Hvilke tidspunkt kommer de inn på/inkluderes de i prosessene?
 - Hvilke prosesser (analyser, konseptvalgutredninger, mv) gjennomføres?
 - Hvem tar hvilke beslutninger?
 - Hvem medvirker på ulike stadier?
 - Hvor i prosessen kommer lokaliseringsspørsmål inn?
Hvem/ hva/ hvordan/ hvorfor?
 - Hvor i prosessen kommer eie/leie/bygge (selv/annen utbygger) inn?
Hvem/ hva/ hvordan/ hvorfor?
 - Er departementet aktiv deltagende i slike prosesser? Hvor sterk styring?
2. Er det avvik mellom hvordan prosessen *skal* foregå og hvordan de *faktiske* foregår?
 - Hvem tar første skritt? *Ser behov for endring, behovsvurdering, annet?*
 - Hvem er aktørene?
 - Hvilke tidspunkt kommer de inn på/inkluderes de i prosessene?
 - Hvem medvirker på ulike stadier?
 - Hvilke prosesser (analyser, konseptvalgutredninger, mv) gjennomføres?
 - Hvem tar hvilke beslutninger?
 - Hvor i prosessen kommer lokaliseringsspørsmål inn?
Hvem/ hva/ hvordan/ hvorfor?
 - Hvor i prosessen kommer eie/leie/bygge (selv/annen utbygger) inn?
Hvem/ hva/ hvordan/ hvorfor?
 - Er departementet aktiv deltagende i slike prosesser? Hvor sterk styring?
3. Hvilke regelverk forholder du deg til?
 - statlige planretningslinjer for lokalisering, plan- og bygningsloven, særlover, forskrifter, andre?
4. Hvilke analyser, vurderinger og beslutninger ligger til grunn for valg av eie/leie/bygge (selv/annen utbygger)? *Hvem/ hva/ hvordan/ hvorfor?*
5. Hvilke analyser, vurderinger og beslutninger ligger til grunn for valg av alternativ?
 - Er lokalisering 'en het potet'/et stadig tilbakevendende tema, eller noe man i stor grad er enig om? Når/hvor ofte trekkes det opp igjen?
6. Hvorfor velges lokaliseringer som ikke er i samsvar med SPR? *Hva/ hvem/ hvorfor?*
Viktige drivere?
 - Hva/hvilke brukergrupper er det som prioriteres ved konflikter?
 - Er det et poeng å velge byggeklare tomter?
7. Fremmes det innsigelser mot planer som ikke er i samsvar med SPR? *Hvem?*
Kommune? FK?
 - Hvordan behandles disse innsigelsene/hvordan forholder dere dere til dem?
8. Hvordan kan prosessene forbedres? Hva kan andre lære?
9. Bruker dere standard tall på for eksempel brukerintensitet eller andre spesielle beregningsmåter?
 - Hvordan vurderes framtidige behov og framtidige oppgaver?
 - Gjøres det en evaluering av prosjekter for å se på læringseffekter og overføringsverdi?

10. Innspill til gode og dårlige case? +*Relevante dokumenter og informanter?*
- Er det noe vi bør lese?

Intervjuguide – Lokaliseringsvalg

Bakgrunnsspørsmål: Stilling, erfaring/utdannelse, rolle i denne type prosjekter?

11. Beskriv hvordan hele prosessene foregikk, fra start til slutt (regulering/vedtak/leiekontrakt)?
- Hvem tok første skritt? *Så/meldte behov for endring, behovsvurdering, annet?*
 - Hvem var de involverte aktørene?
 - På hvilket tidspunkt kom de inn/ble de inkludert i prosessene?
 - Hvilke prosesser (analyser, konseptvalgutredninger, mv) ble gjennomført?
 - Hvem tok hvilke beslutninger?
 - Hvor i prosessen kom lokaliseringsspørsmål inn? *Hvem/hva/hvordan/hvorfor?*
 - Hvor i prosessen kom eie/leie/bygge (selv/annen utbygger) inn?
Hvem/hva/hvordan/hvorfor?
 - Var departementet aktiv deltagende i prosessen? Hvor sterk styring?
12. Er det avvik mellom hvordan prosessen *skal* foregå og hvordan de *faktisk* foregår?
- Hvordan/hvorfor? Hvem/hva?
13. Hvilke **analyser, vurderinger og beslutninger** lå til grunn for valg av eie/leie/bygge (selv/annen utbygger)?
14. Hvilke **analyser, vurderinger og beslutninger** lå til grunn for valg av lokalisering?
- Samfunnsmessige konsekvenser?
 - Kostnader? Ved ulike lokaliseringer, eller kun noen få?
 - Samfunnsøkonomiske vurderinger?
15. Hvor mange lokaliseringer var 'på bordet' opprinnelig?
- Hvem var forkjemper for hvilke lokaliseringer? Hvorfor?
 - Ble det gjennomført analyser og vurderinger for alle? *Evt. for hvilke lokaliseringer?*
 - Hva slags analyser og vurderinger? *Hvem gjennomførte?*
16. Hvorfor ble akkurat denne lokaliseringen valgt? *Hva/hvem/hvorfor? Viktige drivere?*
17. Ble det fremmet det innsigelse mot planen?
- Hvem? *Kommune? FK?*
 - Hvorfor?
 - Hvis ja, om og hvordan påvirket disse sluttresultatet?
18. Mener du at riktig lokalisering er valgt? *Hvorfor? Hvorfor ikke?*
19. Hvordan kan fremtidige prosesser forbedres? Hva kan andre lære?

Vedlegg 5: Nærmere om kildene for vurdering av brukerintensitet

Håndbok V713 Trafikkberegninger

Statens vegvesens håndbok V713 Trafikkberegninger (2014) inneholder erfaringstall for turproduksjon for arealbrukskategoriene bolig, industri, handel og kontor, og angir personturer og bilturer for disse kategoriene. Det faglige grunnlaget i denne håndboken er fra *Håndbok 146, Trafikkberegninger, 1989* (det er kun nummereringen som er endret i 2014-serien). Relevante data fra denne håndboka omfatter kategorien kontor og er vurdert i arbeidet, men dataene er gamle og tar ikke opp i seg endringer knyttet til for eksempel arealeffektivitet som vi har sett for kontorbygg de siste årene. Selv om antall personturer oppgis i håndboka, er det stort fokus på det bilskapende arbeidet funksjonene skaper.

Det pågår et revisjonsarbeid i regi av Statens Vegvesen med oppdatering av håndboka. Rapporten fra Sintef (REF) er en del av arbeidet i denne forbindelse og inneholder nye tall for turproduksjon (se under). Disse tallene vil bli tatt inn i en ny håndbok.

Sintef rapport

Sintef rapport A25302 Erfaringstall for turproduksjon (Meland, Lynum og Simonsen 2013) har som formål å bidra til en oppdatering av *Håndbok 146, Trafikkberegninger, 1989*. Rapporten presenterer erfaringstall for turproduksjon fra nyere kilder, påpeker mangler på erfaringstall for enkelte arealbrukstyper og bidrar med informasjon om hvordan man burde bruke eksisterende tall for å beregne turproduksjon. Det opplyses om at ulike kilder kan definere ulike typer arealbruk på ulike måter, og at det kan bidra til at tall beskriver virkeligheten på ulike måter. Samtidig kommer det frem at mye av eksisterende norske turproduksjonstall er samlet inn i områder nært eller i Oslo. I en norsk sammenheng er Oslo av en størrelse som er vanskelig å sammenligne med andre norske byer. Det påpekes derfor at en eventuell datainnsamling av turproduksjonstall bør gjøres i ulike deler av landet og at det også i en slik datainnsamling må tas hensyn til hvordan tetthet og bypreg kan påvirke turproduksjonstall.

I rapporten blir det tatt utgangspunkt i ti ulike typer arealbruk som først ble definert i *Trip Generation Manual (9th Edition) (ITE, 2012)*. En nevnt fordel ved å bruke denne definisjonen av ulike typer arealbruk er at det åpner for å kunne sammenligne norske tall med tall som er samlet inn i andre land som har benyttet seg av de samme ti arealbrukstypene ved innsamling av turproduksjonstall. Seks av disse arealbrukstypene er relevante for dette prosjektet; *rekreasjon, institusjoner, helse, kontor, handel, service*. Av disse er det spesielt innenfor service, helse og rekreasjon man har vanskelig for å finne tall for turproduksjon, mens handel, kontor og institusjoner er bedre kartlagt. Tall som var relevante for dette prosjektet, er tatt med i vurderingsgrunnlaget for brukerintensitet i denne rapporten. Resterende fire arealbrukstyper; *banner og terminaler, industri, losj og boliger* regnes for å ikke være relevante for dette prosjektet.

Veiledningsmateriell for klimagassregnskap.no

I veiledningsmateriell for klimagassregnskap (Civitas 2014) foreligger tall antall andre brukere og turer generert av disse for sykehus, universitet, kulturbygg med flere. Noen av tallene er knyttet til antall ansatte, andre til antall m². Tall for funksjoner relevante for dette prosjektet, er tatt med i vurderingsgrunnlaget for brukerintensitet i denne rapporten.

Nordisk og engelsk litteratur

Vi har gjennomført litteratursøk for å se om det er relevante håndbøker og forskningslitteratur knyttet til turproduksjon og brukerintensitet på nordiske språk og engelsk. I hovedsak har det vært utfordrende å komme frem til tall som ikke presenteres i form av reisemiddelfordeling i forbindelse med arbeidsreiser eller fritidsreiser. Ulike typer virksomheter sine transportskapende egenskaper har vært spesielt vanskelig å få tak i. Nedenfor presenteres søkeord og funn fra våre søk.

Nordisk litteratur

I søk på svensk litteratur har vi benyttet nettsidene scholar google, trafikverket.se, statistikdatabasen.se, vti.se. I google har vi gjennomført generelle søk, på de andre nettsidene har vi gått inn i nettsidenes menyer for å lete etter relevant data, så vel som å benytte søkevinduer på nettsidene. Vi har utført følgende søk; *antall resor per ansatt, antall resor per besøkende, anvandarintensitet, tur per anvandar, resor per anvandar, resor arbete, resor per areal, anvandar per areal, persontransporter, planeringsunderlag, planeringsunderlag kontor, trafikverkets planeringunderlag*. Vi har funnet mye data som forteller om reisevaner, reisemiddelbruk og klimaavtrykk, men det er ikke kommet fram tall som er relevante for dette prosjektet. På hjemmesiden til Statistikdatabasen har vi funnet en oversikt over ansatte per areal for ulike virksomheter innenfor landbruksindustrien, et treff som heller ikke er relevant for dette prosjektet. Vi har også funnet antall besøkende for biblioteker, men informasjonen er fordelt på kommuner og sier derfor ikke noe om virksomhetens transportgenererende egenskaper.

I søk på dansk litteratur har vi benyttet nettsidene scholar google, vejdirektoratet.dk, trm.dk (transport-, bygning- og boligministeriet), forskningsdatabasen.dk, statistikbanken.dk og transport.dtu.dk. Vi har søkt på følgende ord; *Transportgenererende, transportskabende, persontransport, besøg kontorer, besøg sygebus, antall reiser, ansatte per areal, medarbejdere per areal, besøg per areal, antall ansatte, planlægningsgrundlag kontorbygninger, planlægningsgrundlag besøg intensive virksomheder, antall medarbejdere ulike virksomheder, besøgende museum, turproduktion virksomheder*. Vejdirektoratet.dk har et dokument «Nøgle tall om vejtransport» tilgjengelig på sin nettside. Her er persontransportarbeid og trafikarbeid omtalt, men fordeles kun på vegtyper/vegnett, type transportmiddel og overordnet geografisk nivå. Generelt har vi funnet lignende data som i Sverige, altså data som ikke berører ulike typer virksomheter sine transportgenererende egenskaper. På statistikbanken.dk har vi funnet data som beskriver besøksantall ved ulike museumstyper, men disse tallene beskriver antall besøkende per år og per åpne time, ikke per areal.

Engelskspråklig litteratur

I søk etter litteratur på engelsk om turproduksjon er det i første omgang tatt utgangspunkt i engelske kilder i litteraturlisten fra *Oppdateringer til Håndbok 146*, SINTEF rapport A25302. Disse publiseringene beskriver i hovedsak metoder for å beregne turproduksjon, og har enkelte casestudier. Vi har også gjort nettsøk med følgende søkeord; *trip generation, trip generation public service, trip generation statistics, trip generation hospital, trip generation office*.

Det har generelt vært en enklere jobb å finne relevant litteratur på engelsk enn fra nordiske kilder, vi har fått flere treff per søkeord. Ulempen med tall fra USA eller Storbritannia kan være at turproduksjonen for ulike virksomheter her ikke trenger å samsvare med typisk norsk bruk av offentlige serviceinstitusjoner. I tillegg har man for eksempel spesielt i USA, over lengre tid planlagt byer med lengre avstander og større motorveier til fordel for bilbrukere over lengre tid. Noen amerikanske kilder er begrenset til å beskrive

turproduksjon med antall motoriserte turer (vehicle trip rate) (City of San Diego, 2003). Noe som forklarer amerikansk litteratur som diskuterer hvordan tall som beskriver turproduksjon til en virksomhet, i mange tilfeller vil være påvirket av parkeringstilgjengelighet og prising av parkeringsplasser (Shoup, 2003). I en slik sammenheng blir antall og prising av parkeringsplasser viktig siden tallene ikke tar høyde for gående, syklende eller personer som reiser kollektivt. Det har vært vanskelig å finne statistikk som beskriver turproduksjon med alle typer reisemidler.

Statistikk og data om besøkstall fra andre kilder

Vi har undersøkt statistiske data fra SSB og andre statistikkoversikter, for å se om disse kan bidra med tall for brukerintensitet knyttet til noen av funksjonene vi undersøker. Dette gjelder spesielt kulturbygg og museer, som det rapporteres statistikk for blant annet knyttet til besøkstall. I tillegg har vi gjort enkle nettbaserte søk for å kartlegge for eksempel antall ansatte og studenter ved ulike høyskoler, eller antall besøkende og ansatte på muséer. På hjemmesiden til universiteter og høyskole har det kommet frem tall som beskriver fordelingen av antall studenter og ansatte. Vi har også sett etter relevante tall hos *Database for statistikk om høgre utdanning*, hvor vi har funnet en oversikt over antall kvadratmeter per høyskole og universitet i Norge. Tall for funksjoner relevante for dette prosjektet, er tatt med i vurderingsgrunnlaget for brukerintensitet i denne rapporten.

Trafikkanalyser

Vi har gjort søk etter trafikkanalyser og trafikkutredninger for de ulike funksjonene og spesielt for de funksjonene vi finner få opplysninger om brukerintensitet fra andre kilder. Dette har bidratt til at vi kan vise til flere erfaringstall også for disse funksjonene.

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no