

RAPPORT
ETABLERING AV NOREC I FØRDE – KONSEKVENSER FOR LEVERANSE
PÅ SAMFUNNSOPPDRAG OG DIALOG MED EIERDEPARTEMENT





Forord

På oppdrag for Norec har Menon Economics gjennomført vurdering av etableringen av Norec i Førde. Hovedproblemstillingen for arbeidet har vært hvordan etableringen i Førde, herunder endring av navn og instruks, har påvirket organisasjonen og dens evne til å levere på samfunnsoppdraget.

Arbeidet har vært ledet av Sveinung Fjose, med Mari Nilsen som prosjektmedarbeider. Bjørn Trygve Grydeland og Kaja Høiseth-Gilje har vært sparringspartnere og deltatt inn i sentrale deler av arbeidet.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom samfunnsøkonomi, strategi og organisasjonsutvikling. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer.

Vi takker Norec for et spennende oppdrag, og god dialog underveis i prosessen. Vi takker også alle intervjuobjekter og respondenter på spørreundersøkelser. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2022

Sveinung Fjose
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn for oppdraget	6
1.2 Evalueringsspørsmål og avgrensninger	6
1.3 Om Norec og organisasjonens samfunnsoppdrag	7
1.3.1 Gjeldende strategi for Norec	7
1.4 Metode for informasjonsinnhenting	7
1.5 Leseveiledning	8
2 NORECS LEVERANSER PÅ SAMFUNNSOPPDRAGET	9
2.1 Antall utvekslinger, partnere og samarbeidsprosjekter har holdt seg stabilt	9
2.2 Brukertilfredsheten blant partnere er høy	10
2.3 Ansatte er enige i at Norec har levert godt på samfunnsoppdraget	11
2.4 Ansatte vurderer at Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen i dag	12
2.5 Norec har, i motsetning til enkelte andre statlige virksomheter, en lavere turnover i etterkant av flyttingen	13
2.5.1 Ansattes vurderinger knyttet til Norecs evne til å rekruttere og beholde ansatte	14
2.6 Det er uklart hvordan interne prosesser ble påvirket	15
3 DIALOG MELLOM NOREC OG UD	17
3.1 Både Norec og UD har tatt grep for å bli mer profesjonelle	17
4 VIRKEMIDLER, KOMPETANSE OG ETABLERING I FØRDE	18
4.1 Virkemiddelpakken	18
4.2 Utnyttet man handlingsrommet ved bruk av virkemidler?	18
4.2.1 I utarbeidelsen av pakker ble grundige vurderinger gjort	20
4.2.2 Det er delte meninger om hvorvidt pakkene var gode og om det ble gitt god nok informasjon	20
4.3 Norec fikk med seg nødvendig kompetanse til Førde	21
4.4 Var virkemidlene hensiktsmessige?	22
5 DET VAR HENSIKTMESSIG Å ENDRE NAVN OG INSTRUKS	24
5.1 Var det hensiktsmessig å endre navn?	24
5.2 Det er vanskeligere å konkludere med om det var hensiktsmessig å endre instruks	24
5.2.1 Innholdet i kompetansesenteret er uklart	25
6 ANBEFALINGER	26
6.1 Utfordringer/problemer	26
6.2 Anbefalinger	26
6.3 Lærdommer fra måten flytteprosessen ble håndtert på	26
REFERANSELISTE	27
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE ANSATTE	28
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE LEDELSE	30
VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE TILLITSVALGTE OG VERNEOMBUD	33
VEDLEGG 4: SPØRREUNDERSØKELSE NÅVÆRENDE ANSATTE / LEDERE	35
VEDLEGG 5: SPØRREUNDERSØKELSE TIDLIGERE ANSATTE / LEDERE	39

Sammendrag

Flytting og etablering av Norsk senter for utvekslingssamarbeid (Norec) i Førde i 2018 skapte en kaotisk situasjon for Norec som organisasjon. Om lag tre fjerdedeler av de ansatte sluttet før eller idet organisasjonen etablerte seg i Førde. To år etter etableringen i Førde rammes verden av koronapandemien. Reise- og bevegelsesrestriksjonene medførte at Norecs ordinære aktivitet måtte innstilles, og organisasjonen foretok betydelige tilpasninger for å gi sine partnere et godt tilbud.

Nå, fire år etter etableringen i Førde, har Menon vurdert hvordan etableringen i Førde har påvirket organisasjonen og dens evne til å levere på samfunnsoppdraget. Vi ser da tegn til at brukertilfredsheten har økt. Dialogen med Utenriksdepartementet er god, og Norec har i perioden fått flere oppgaver. I 2019, året etter etableringen i Førde, oppnådde Norec en økning i antall partnere, antall utvekslinger og antall samarbeidsprosjekter. I 2020 og 2021 forekom det en markant reduksjon i disse sentrale måltallene. Reduksjonen kan høyst trolig forklares med de reise- og bevegelsesrestriksjoner som fulgte med koronapandemien.

I for- og etterkant av flyttingen opplevde Norec at mange av organisasjonens ansatte sluttet. Andelen av organisasjonen som slutter er imidlertid nå på et lavere nivå enn hva det var før vedtak om flytting til Førde ble gjort. Ingen andre statlige etater som er vedtatt flyttet har oppnådd å bringe andelen på et lavere nivå etter flytting enn før. Norec skiller seg også i positiv forstand ut fra de andre statlige etatene som har blitt flyttet både ved at leveransene på samfunnsoppdraget synes å ha blitt bedre, samt ved bedring i dialogen med eierdepartementet.

Beskrivelse av oppdrag og metode

På oppdrag for Norec har Menon Economics utarbeidet en rapport om etableringen av Norec i Førde. Fredskorpset ble flyttet til Førde høsten 2018, som et ledd i Solberg-regjeringens plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser for å styrke arbeidsmarkedet i hele landet. Samtidig med flyttingen endret organisasjonen navn, fra Fredskorpset til Norec, og fikk ny instruks. Hovedproblemstillingen for vurderingen har vært hvordan etableringen i Førde, samt endring av navn og instruks, har påvirket organisasjonen og dens evne til å levere på samfunnsoppdraget. Vi har også undersøkt hvordan dialogen med eierdepartementet, Utenriksdepartementet (UD), ble påvirket. I analysen har vi også vurdert om virkemidlene som ble benyttet for å sikre at viktig kompetanse ble med var tilpasset, og om handlingsrommet ved bruk av disse virkemidlene ble brukt. Vi har også, på et overordnet nivå, vurdert hvordan interne prosesser ble påvirket, med de begrensninger en slik analyse har i en organisasjon hvor om lag ti prosent av de opprinnelige ansatte fremdeles jobber der. Vi har også vurdert om det var hensiktsmessig å endre navn og instruks samtidig med flyttingen.

Rapporten er basert på en informasjonsinnhenting gjennom dokumentanalyser, intervjuer både med nåværende og tidligere ansatte samt nøkkelpersoner i UD, spørreundersøkelser og workshops.

Vurdering av leveranse på samfunnsoppdraget

At Norec i 2019 oppnådde en økning i sentrale måltall som antall utvekslinger, antall samarbeidspartnere og antall samarbeidsprosjekter tyder på at organisasjonen leverte bedre på samfunnsoppdraget etter etableringen i Førde. At brukertilfredsheten synes å ha økt fra perioden før til perioden etter etablering indikerer det samme. Vi kan likevel ikke fastslå dette med sikkerhet, ettersom Norec opplevde en betydelig reduksjon i sentrale måltall i 2020 og 2021. Hovedforklaringen på reduksjonen i de sentrale måltallene må etter vår vurdering være at reise-

og bevegelsesrestriksjoner ble innført i en rekke land for å begrense skadevirkningene av koronapandemien. Reise- og bevegelsesrestriksjonene medførte at Norec i vesentlig grad måtte endre arbeidsmåten for å sikre at samarbeidspartnere fikk et godt tilbud. Norec maktet å opprettholde en svært høy brukertilfredshet til tross for betydelige endringer i tilbudet i 2021. Ansatte i Norec vurderer at organisasjonens leveranse på samfunnsoppdraget er god. Dette fremkommer både i intervjuer og i en intern spørreundersøkelse gjennomført i prosjektet.

I ny instruks fra 2018 fikk Norec i oppdrag å være et kompetansesenter for utveksling. Basert på intervjuer og innspill i workshops vurderer vi at Norec ikke klart har definert hva det å være kompetansesenter innebærer. Det er følgelig utfordrende å vurdere måloppnåelse på dette området av samfunnsoppdraget.

Effekt på dialog med eierdepartement

Fra 1. april 2021 delegerte UD også ansvaret for forvaltningen av rekrutteringsordningene til norske junioreksperter (JPO), FN-frivillige (UNV) og stipendordningen til praktikanter i FN til Norec. At Norec får ansvaret for en viktig arbeidsoppgave som tidligere ble utført i departementet, indikerer at departementet har tillit til forvaltningen og leveranseevnen i Norec. Dialogen med departementet ser også ut til å ha blitt bedre etter flytting. Det vi vurderer som en forbedret og mer forvaltningsmessig dialog synes å være et resultat av at både Norec og UD har tatt grep i denne retning: Norec for å bli mer forvaltningsmessig profesjonelle og UD for å forbedre sin eierstyring. Nåværende ledelse i Norec har vektlagt å øke nivået på forvaltningen, hvilket har gitt resultater.

Fikk man med seg nødvendig kompetanse?

Spørsmålet om Norec har lyktes med å få med seg nødvendig kompetanse er komplekst. I dag er det kun om lag ti prosent av de ansatte som opprinnelig arbeidet ved kontoret i Oslo. Vi konkluderer likevel med at organisasjonen har lyktes med å få med seg nødvendig kompetanse. Bakgrunnen for dette er leveransene på samfunnsoppdraget. Leveransene på samfunnsoppdraget kan etter vår vurdering forklares med at organisasjonen sikret å få med seg tilstrekkelig kompetanse i en viktig etableringsperiode i Førde, og at de har lyktes godt med å rekruttere og lære opp nye medarbeidere. Virkemidlene for å sikre at nødvendig kompetanse ble med organisasjonen ved etableringen fungerte altså etter hensikten. I spørreundersøkelsen til ansatte svarer 83 prosent at de enten er helt enig eller enig i at organisasjonen har tilstrekkelig kompetanse til å levere på samfunnsoppdraget.

Andelen av ansatte som sluttet økte markant før, under og etter etableringen i Førde. Kun om lag 10 prosent av de som nå arbeider i Norec arbeidet i organisasjonen da den var etablert i Oslo. Andelen som sluttet var i 2020 og 2021 lavere enn den var i 2015 og 2016, altså før vedtaket for flytting av organisasjonen til Førde ble tatt.

Utnyttet man handlingsrommet ved utforming av pakker?

I oppdraget skulle vi også vurdere om man utnyttet handlingsrommet ved utforming av pakker til ansatte for å sikre at nødvendig kompetanse ble med. Statens personalhåndbok slår i den sammenheng fast at utformingen av pakker skal skje i samråd med eierdepartement og gjøres slik at man får med nødvendig kompetanse. Uttalelser fra Norecs tidligere direktør til Bistandsaktuelt indikerer at departementet ikke var villige til å strekke seg lenger enn de pakkene som ble tilbudt. Norec utnyttet altså det handlingsrom som departementet gav.

Statens personalhåndbok slår fast at utformingen av pakker skal basere seg på en vurdering av nødvendighet. Retrospektivt, og ved å se hen til leveransene på samfunnsoppdraget, kan det se ut til at vurderingen var riktig.

Beslutningen medførte samtidig en betydelig menneskelig belastning for de mange som vurderte at det ikke var mulig for dem å flytte til Førde. Flere av disse uttrykker i en spørreundersøkelse at informasjonen gitt om pakkene var mangelfull.

Var det hensiktsmessig å endre navn i forbindelse med etableringen?

Før etableringen i Førde endret Norec navn. Tidligere het de Fredskorpset. Norec er et akronym for det engelske navnet, som er Norwegian Agency for Exchange Cooperation. Navneendringen var ønsket i organisasjonen ettersom navnet gir informasjon om organisasjonens oppdrag, nemlig utveksling. Ifølge oppdragsbeskrivelsen for dette oppdraget medførte endring av navn en del «oppfølging». Ingen av de vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet har uttrykt at det var galt å bytte navn. Kun henholdsvis 3 og 6 prosent av nåværende og tidligere ansatte uttrykker at det var galt å bytte navn i spørreundersøkelsen.

Resultatene skiller seg fra erfaringer gjort ved andre flyttinger

Utredningsspørsmålene for denne rapporten har betydelige likhetstrekk med problemstillinger i tidligere gjennomførte evalueringer av statlige utflyttinger, blant annet Asplan Viaks (2009) evaluering av utflyttingen av syv statlige virksomheter. Våre funn sammenfaller med flere av funnene gjort i denne evalueringen, blant annet når det gjelder andelen ansatte som sluttet og utfordringer knyttet til å beholde ansatte. Samtidig skiller våre funn seg positivt ut på to områder:

- Etatsstyringsdialogen synes å ha blitt bedre, mens det motsatte er tilfelle for de andre utflyttede etatene.
- Norec ser ut til å ha bedret leveransene på samfunnsoppdraget etter flytting og etablering, samtidig som det motsatte synes å være tilfelle for andre statlige etater som ble flyttet.

Lærdommer og anbefalinger

Alt i alt synes flytting og etablering i Førde å ha vært vellykket. Man har lyktes med å etablere organisasjonen på et nytt sted, samtidig som man har opprettholdt leveransene på samfunnsoppdraget. Av organisasjonsmessige lærdommer som Norec kan ta med seg fra forrige strategiperiode inn i den neste anbefaler vi at Norec jobber videre med å definere innholdet i kompetansesenteret. Norec bør også se på hvordan de kan jobbe for å få beholde kompetanse i organisasjonen. Som del av dette bør det ses nærmere på hva som er årsaker til at folk slutter.

Når det gjelder lærdommer fra måten prosessen med å flytte Norec til Førde var håndtert, har vi funnet at ledelsens åpenhet om virkemiddelbruk er særlig viktig for medarbeiderne, og der manglende åpenhet kan skape misnøye. Dette er derfor et moment som bør vektlegges ved eventuelle senere utflyttinger av statlige virksomheter. I tillegg ser det ut til at pendlerordninger, der ansatte blir med for en periode, kan være viktig for kompetanseoverføring.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Som et ledd i Solberg-regjeringens plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser, for å bidra til å styrke arbeidsmarkedet i hele landet, ble tidligere Fredskorpset flyttet fra Oslo til Førde. Beskjeden om flytting kom i juni 2017, og organisasjonen var på plass i Førde fra og med august 2018. Beslutningen om flytting var politisk, og Førde var en av tre alternative lokasjoner for flyttingen. De to øvrige alternativene var Stavanger og Trondheim. I forbindelse med flytting har tre fjerdedeler av de ansatte i organisasjonen sluttet. Totalt åtte ansatte ble med til Førde, mens ytterligere fem ble med på en overføringsordning med pendling til Førde høsten 2018.¹

I dag er totalt 47 personer ansatt i Norec, fordelt på to avdelinger: Avdeling for program og Avdeling for virksomhetsstyring. I tillegg til direktøren består ledergruppen av to avdelingsdirektører. Til sammenligning var det 41 ansatte som jobbet i organisasjonen per 31.12.2016, og før beskjeden om flytting til Førde kom.

I ny instruks fra 2018 fikk Norec i oppdrag å være et kompetansesenter for utveksling. I tildelingsbrev for 2021 fikk Norec fra 1. april 2021 ansvaret for å forvalte rekrutteringsordningene til norske juniorekspert (JPO), FN-frivillige (UNV) og stipendordningen til praktikanter i FN. De nye oppgavene ble gitt av Utenriksdepartementet, som Norec altså er et forvaltningsorgan under. Gjennom nye oppgaver samfunnsoppdraget til Norec bredere enn samfunnsoppdraget til tidligere Fredskorpset.

Rapporten har som formål å bidra til læring for Norec selv, samt til erfaringsoverføring til andre organisasjoner og eventuelle senere utflyttinger av statlige virksomheter.

1.2 Evalueringsspørsmål og avgrensninger

Hovedproblemstillingen i arbeidet har vært hvordan etableringen av Norec i Førde, herunder endring av navn og instruks, har påvirket Norec og organisasjonens evne til å levere på samfunnsoppdraget. I dette spørsmålet inngår også hvordan flytteprosessen har påvirket interne prosesser.² I tillegg inngår følgende i rapporten:

- Hvorvidt og hvordan dialogen mellom Norec og UD ble påvirket, herunder hva som er de viktigste faktorene for endringene.
- Om virkemidlene var tilpasset, med en særlig vektlegging av hvorvidt man fikk med seg nødvendig kompetanse.
- Om det var hensiktsmessig å endre navn og instruks samtidig med flytteprosessen.

Rapporten omfatter ikke vurderinger knyttet til den politiske beslutningen om å flytte Fredskorpset til Førde. Den omfatter heller ikke inngående vurderinger av implikasjoner av koronapandemien. På et overordnet nivå ser vi imidlertid at bevegelsesrestriksjonene og begrensningene knyttet til kontakt innført i en rekke land for å håndtere pandemien i betydelig grad reduserte muligheten for Norec til å drifte slik de gjorde i forkant.

¹ Referat fra etatsstyringsmøtet 15.03.2018

² Som vi kommer tilbake til senere, er det en betydelig utfordring å vurdere effekten på interne prosesser ettersom dette som regel gjøres gjennom en arbeidsprosesskartlegging med betydelig deltakerdeltaking. Ettersom kun tre personer fra det opprinnelige Fredskorpset nå arbeider i Norec, gir en slik kartlegging lite verdi.

1.3 Om Norec og organisasjonens samfunnsoppdrag

Norec er et forvaltningsorgan underlagt Utenriksdepartementet, og skal bidra til å realisere de overordnede målene i norsk utviklingspolitikk. Norecs kjernevirksomhet er utveksling, og Norec gir tilskudd, oppfølging og kursing til om lag 220 partnere fra en rekke ulike land. Partnerne består av organisasjoner, institusjoner og bedrifter i Norge, Afrika, Asia og Latin-Amerika. Disse jobber sammen om å løse globale problemer, ut ifra lokale behov og forutsetninger. Norecs tilskudd går til at partnerne skal kunne utveksle ansatte eller medlemmer seg imellom. Utvekslingene skal være langsiktige og skje i flere runder over flere år. Både partnerne og de som reiser på utveksling – deltakerne – skal jobbe aktivt både under og etter utvekslingen for å sikre et best mulig miljø for læring. Alle partnerne og deltakerne får kursing og oppfølging både før, under og etter utveksling.

1.3.1 Gjeldende strategi for Norec

Norecs nåværende strategi, for perioden 2019-2022, inneholder følgende tre mål:



- Stimulere til bruk av utveksling i internasjonale samarbeid
- Konsolidere Norec som kompetansesenter
- Være en pådriver innen moderne arbeidsmetoder

I tillegg til målene har strategien to fokusområder, *nytenkning* og *læring*, som skal bidra både til å bedre utvekslingsprosjektene og egen organisasjon.

1.4 Metode for informasjonsinnhenting

Vi har gjennomført en informasjonsinnhenting i form av dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelser og workshops. Innholdet i hver av disse metodene er nærmere beskrevet i tabell 1 nedenfor. Vi har benyttet det som kalles metodemessig triangulering, som innebærer at vi benytter både kvalitative og kvantitative informasjonskilder samt tester validiteten i datakildene ved å se funn opp mot funn i andre kilder. Gjennom hele prosessen har vi hatt tett dialog med oppdragsgiver, blant annet om tolkning av funn og anbefalinger om tiltak.

Tabell 1: Oversikt over de ulike datakildene og metodene for informasjonsinnhenting

	<p>Dokumentstudier</p> <p>Vi har systematisk gjennomgått tilgjengelig skriftlig informasjon som er relevant for evalueringen. Dette inkluderer offisielle dokumenter som omhandler flytteprosessen, Norecs strategi for perioden 2019-2022, tildelingsbrev og instruksjoner til Fredskorpset/Norec i perioden 2015-2022, årsrapporter til Fredskorpset/Norec i perioden 2015-2021, og tidligere gjennomførte evalueringer av statlige utflyttinger.</p> <p>I tillegg har vi gjennomgått interne dokumenter som omhandler flytteprosessen, herunder dokumenter som omhandler virkemiddelbruk, dokumenter for styringsdialogen mellom UD og Norec, Fredskorpsets/Norecs brukerundersøkelser, og evalueringer og rapporter utarbeidet av Norec selv.</p>
	<p>Intervjuer</p> <p>Vi har i analysen totalt gjennomført 28 intervjuer. I Norec har vi intervjuet totalt 16 nåværende ansatte og ledere. Vi har også intervjuet 7 tidligere ansatte og ledere. I tillegg har vi gjennomført 5 intervjuer med ansatte i UD.</p> <p>Intervjuspørsmålene har vært tilpasset slik at vi kun har stilt spørsmål som respondentene har forutsetninger for å svare på. Ved at vi har intervjuet ulike grupper, har vi samtidig fått dekket alle problemstillinger som rapporten omhandler.</p>



Spørreundersøkelser

Vi har sendt ut to spørreundersøkelser: Én til nåværende ansatte og ledere, og én til tidligere ansatte og ledere. Spørreundersøkelsen til nåværende ansatte og ledere gikk til samtlige av de som jobber i Norec i dag. Av totalt 47 ansatte har 36 svart. Dette gir en responsrate på 77 %. Spørreundersøkelsen til tidligere ansatte og ledere gikk til totalt 46 personer. Av disse har 37 svart, hvilket gir en responsrate på 80 %.

Spørreundersøkelsene har vært semistrukturelle, som innebærer at vi ber respondentene ta stilling til en problemstilling i form av en numerisk skala eller påstander, samtidig som vi til hvert enkelt spørsmål/påstand ber dem om å skrive ned sine refleksjoner.



Workshops

Vi har gjennomført totalt fire workshops, en med ledergruppen i Norec og tre med et representativt utvalg av de ansatte. I workshopene har vi lagt frem og bedt om innspill til sentrale funn fra evalueringen, samt bedt de ansatte om å gi innspill til tiltak fremover. Workshopene har også vært brukt til å forankre funnene i organisasjonen, og til å avklare uklårheter.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 presenterer vi funn for hvorvidt og i hvilken grad flyttingen har påvirket Norecs leveranser på samfunnsoppdraget. Ettersom leveranse på samfunnsoppdraget fordrer tilgang på nødvendig kompetanse, presenteres også vurderinger knyttet til kompetanse og andelen ansatte som slutter i dette kapitlet. I kapittel 3 svarer vi på hvorvidt og i hvilken grad dialogen med UD har blitt påvirket av flyttingen, og hva som eventuelt er grunnen til dette. I kapittel 4 tar vi for oss om virkemidlene var gode nok for å få med seg nødvendig kompetanse til Førde, og dermed for å få til en vellykket etablering. Kapittel 5 inneholder en vurdering av endring av navn og instruks, mens kapittel 6 gir en oppsummering og anbefalinger for videre arbeid.

Vi har gjennomgående i rapporten trukket på funn fra tidligere gjennomførte evalueringer av statlige utflyttinger, og sammenlignet våre funn opp mot disse. Blant annet har vi trukket på Asplan Viaks³, i samarbeid med SINTEF og PWC, evaluering av utflyttingen av syv statlige virksomheter ut av Oslo: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Asplan Viaks evaluering ble gjennomført på oppdrag fra daværende Fornyings- og administrasjonsdepartement (i dag Kommunal- og distriktsdepartementet), og hovedfunnene kan sorteres under kategorier som sammenfaller med denne evalueringen: *virkemidler, kompetanse, påvirkning på arbeidsoppgaver og samfunnsoppdrag, og påvirkning på styringsdialog.*

³ Asplan Viak (2009)

2 Norecs leveranser på samfunnsoppdraget

I dette kapittelet svarer vi på hvorvidt og i hvilken grad flyttingen har påvirket Norecs leveranser på samfunnsoppdraget. I dette spørsmålet inngår også hvordan flytteprosessen har påvirket enkelte interne prosesser og oppgaver. Vi har både sett på leveransene på samfunnsoppdraget *i perioden med flytting*, og hvordan Norec leverer på samfunnsoppdraget *i dag*.

Mens flytting i tidligere gjennomførte evalueringer av statlige utflyttinger⁴ har vist seg å gå på bekostning av samfunnsoppdraget, ser vi tegn til at Norec har forbedret leveransene på samfunnsoppdraget. Vurderingen er basert på en gjennomgang av årsrapporter for perioden 2015-2021, intervjuer med og spørreundersøkelser til både nåværende og tidligere ansatte, samt analyser av Norecs tidligere gjennomførte brukerundersøkelser.

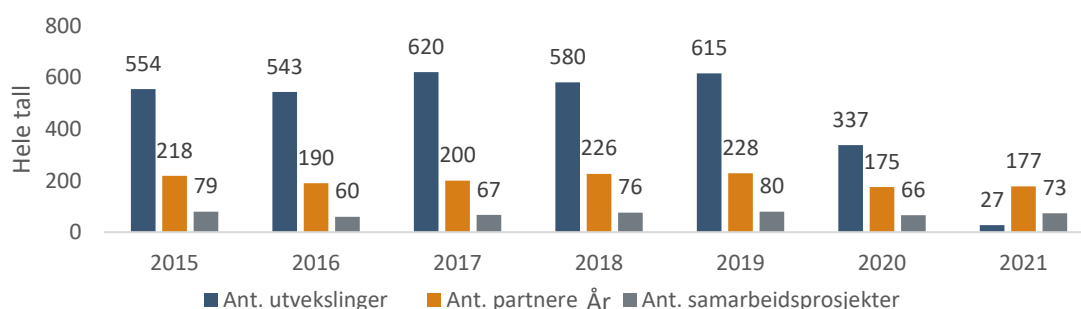
Som følge av at kun om lag 10 prosent av de som nå arbeider i Norec også arbeidet i organisasjonen før flytting og etablering i Førde, har vi betydelige utfordringer med å vurdere flyttingens og etableringens effekt på interne prosesser. Gjennom intervjuer får vi signaler om at organisasjonen har arbeidet for å heve nivået på forvaltningen. Det samme er understreket i årsrapporten fra 2018 og utover. Arbeidet har trolig hatt ønsket effekt, ettersom UD uttrykker at nivået på dialogen med Norec er over deres forventninger. I intervjuer har flere gitt uttrykk for at flytting og etablering i Førde medførte at oppdateringer av policyer og utarbeidelse av rutinebeskrivelser ble satt på vent i perioden med flytting.

Turnover i Norec har vært høy i forbindelse med flytting og etablering i Førde. Turnover i 2022 var samtidig på et lavere nivå enn den var i 2015. Her skiller Norec seg ut fra andre statlige etater som er flyttet, som alle har opplevd høyere turnover etter flytting enn før.

2.1 Antall utvekslinger, partnere og samarbeidsprosjekter har holdt seg stabilt

Gjennomgangen av årsrapportene (2015-2021) viser at antall utvekslinger, antall partnere og antall samarbeidsprosjekter, som vi kan si at representerer måltall for Norecs kjernevirksomhet, stort sett har holdt seg stabilt frem til 2019. Bildet er fremstilt i figur 2-1 nedenfor.

Figur 2-1: Antall utvekslinger, partnere og samarbeidsprosjekter i perioden 2015-2021 (hele tall). Kilde: Årsrapporter for Norec for årene 2015-2021



⁴ Asplan Viak (2009)

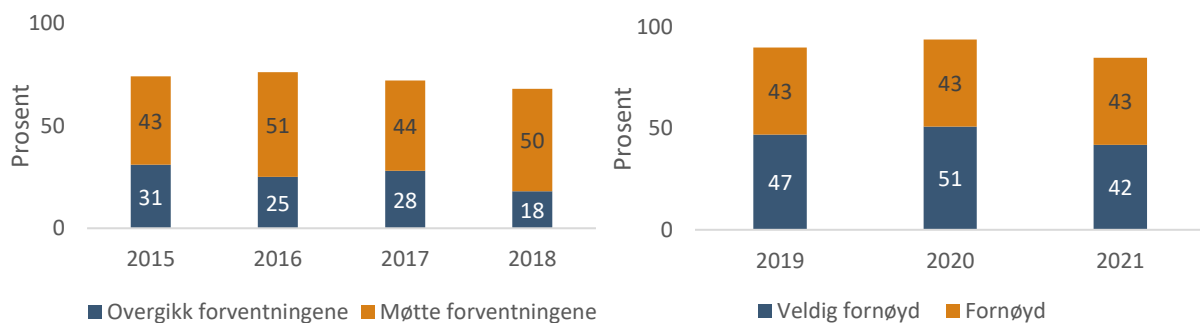
Som det går frem av figuren, er det det en viss stabilitet i tallene frem til 2019. Antall utvekslinger i flytteåret 2018 er noe lavere enn i toppåret 2017. I 2019 ser vi at antall utvekslinger hevet seg til et nivå like under toppnivået i 2017. Antall partnere og antall samarbeidsprosjekter økte fra 2016 til 2019, for deretter å synke.

At Norec i 2019 oppnådde en økning i sentrale måltall som antall utvekslinger, antall samarbeidspartnere og antall samarbeidsprosjekter tyder på at organisasjonen leverte bedre på samfunnsoppdraget etter etableringen i Førde.

I 2020 og 2021 synker antall utvekslinger, antall partnere og antall samarbeidsprosjekter. Det er grunn til å anta at bevegelses- og kontaktrestriksjonene i forbindelse med koronapandemien forklarer en betydelig del av reduksjonen. Vi kan samtidig ikke utelukke at ettervirkninger som følge av flyttingen og etableringen i Førde også kan forklare noe.

Brukertilfredsheten blant de som har deltatt på utveksling er og har vært høy. Figurene 2-2 og 2-3 nedenfor viser brukertilfredshet for årene 2015-2021. Brukertilfredshet er fremstilt i to figurer fordi spørsmålsstillingen i 2015-2018 har vært en annen enn i årene 2019-2021. I den første perioden har man spurt deltakerne om «hvorvidt utvekslingen har møtt deres forventninger», mens man i den andre perioden har spurt deltakerne om «hvor fornøyd de har vært med utvekslingen».

Figur 2-2 (venstre): Brukertilfredshet i perioden 2015-2018 (tall i prosent), og Figur 2-3 (høyre): Brukertilfredshet i perioden 2019-2021 (tall i prosent). Kilde: Fredskorpsets/Norecs brukerundersøkelser for årene 2015-2021

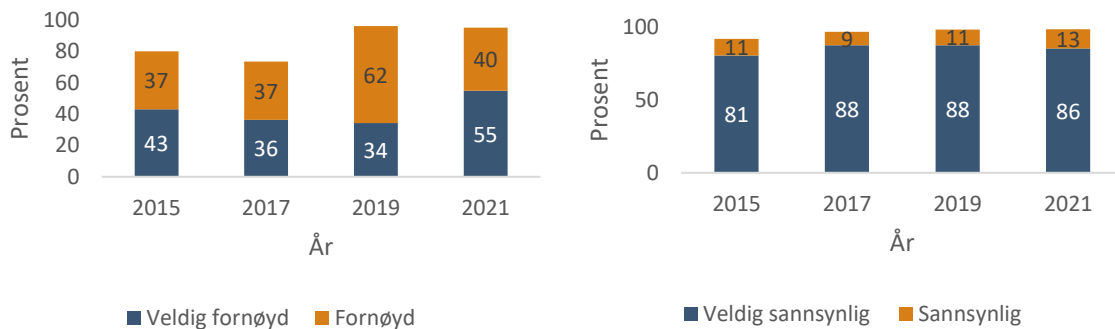


Figurene indikerer at brukertilfredsheten har økt siden 2018. Klare konklusjoner om dette blir samtidig begrenset av at man i perioden har endret spørsmålsstilling i undersøkelsene. Fra 2020 til 2021 ser vi en nedgang i brukertilfredsheten. Hvorvidt denne nedgangen kan forklares med endringene som følge av koronapandemien er uklart. At brukertilfredsheten i 2021 i stor grad er på nivå med 2019, kan ses som en indikasjon på at deltakerne har vært fornøyd med det tilbudet som var tilgjengelig under daværende omstendigheter.

2.2 Brukertilfredsheten blant partnere er høy

I tillegg til å se på vurderingene til de som har deltatt på utveksling, har vi sett på brukertilfredsheten blant Norecs partnerorganisasjoner. Norec gjennomfører partnerundersøkelser annethvert år. Figurene 2-4 og 2-5 viser partnernes svar på spørsmål knyttet til deres tilfredshet med Norec.

Figur 2-4 (venstre): Partnernes svar på spørsmål om de er fornøyde med egen kapasitetsutvikling som følge av utvekslingen (tall i prosent), og Figur 2-5 (høyre): Partnernes svar på spørsmål om hvor sannsynlig det er at de ville anbefalt Norec til en venn eller kollega (tall i prosent). Kilde: Fredskorpsets/Norecs brukerundersøkelser annethvert år fra 2015-2021



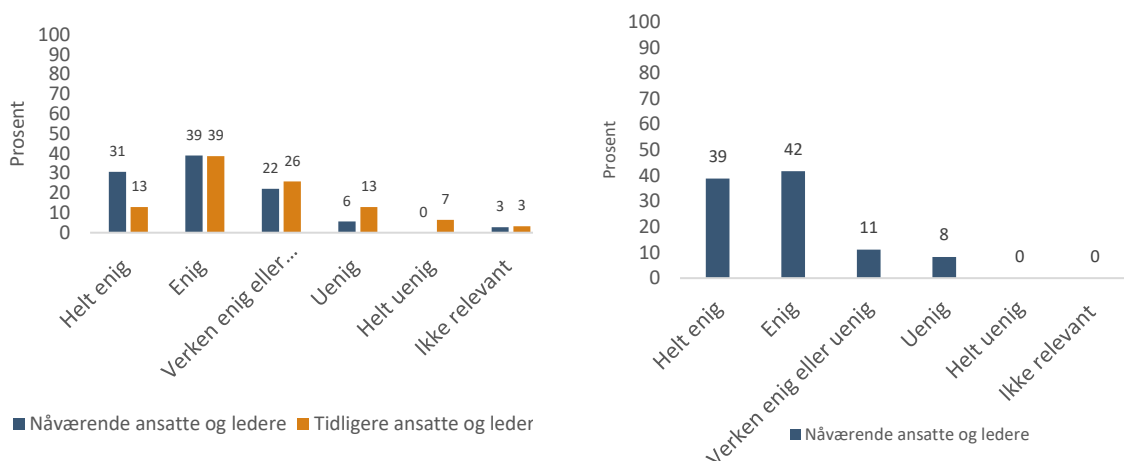
Figurene viser jevnt over høy og stigende tilfredshet blant partnerne. Andelen av de som svarer at de er veldig fornøyd eller fornøyd med egen kapasitetsutvikling som følge av utvekslingen var høyere i 2020 og 2021 enn den var i 2015 og 2018. Tilfredsheten har altså økt i årene etter flytting. Fra samtaler med Norec vet vi at det ble lagt stor innsats i å tilby digitale kurs o.l. i perioden med koronapandemien, og som det ser ut til at har hatt en effekt ved at tilfredsheten ikke har gått ned.

Andelen som veldig sannsynlig eller sannsynlig ville ha anbefalt Norec til en venn eller kollega, er høy. Mens den samlede andelen i 2017 er på 92 prosent, er den samlede andelen i 2021 på hele 99 prosent. Mens andel som veldig sannsynlig hadde anbefalt Norec er stabilt i perioden 2017 til 2021, ser vi at andelen som sannsynlig hadde gjort dette har økt noe i samme periode.

2.3 Ansatte er enige i at Norec har levert godt på samfunnsoppdraget

De ansatte i Norec mener også at Norec har levert godt på samfunnsoppdraget. Dette fremkommer både i intervjuer og i spørreundersøkelsene. Tall fra spørreundersøkelsene viser at flertallet av både nåværende og tidligere ansatte mener at Norec leverte godt på samfunnsoppdraget *i perioden med flytting*, mens flertallet av de nåværende ansatte mener at Norec leverer godt på samfunnsoppdraget *også i dag*.

Figur 2-6 (venstre): Nåværende (N=13) og tidligere ansattes (N=32) vurdering av leveransene på samfunnsoppdraget i perioden med flytting (tall i prosent), og Figur 2-7 (høyre): Nåværende ansattes (N=36) vurdering av leveransene på samfunnsoppdraget i dag (tall i prosent). Kilde: Spørreundersøkelser til nåværende og tidligere ansatte



Av nåværende ansatte og ledere er 70 prosent enten helt enig eller enig i at Norec leverte godt på samfunnsoppdraget i perioden med flytting. Om lag 80 prosent av dagens ansatte og ledere har tilsvarende vurdering om dagens leveranse.

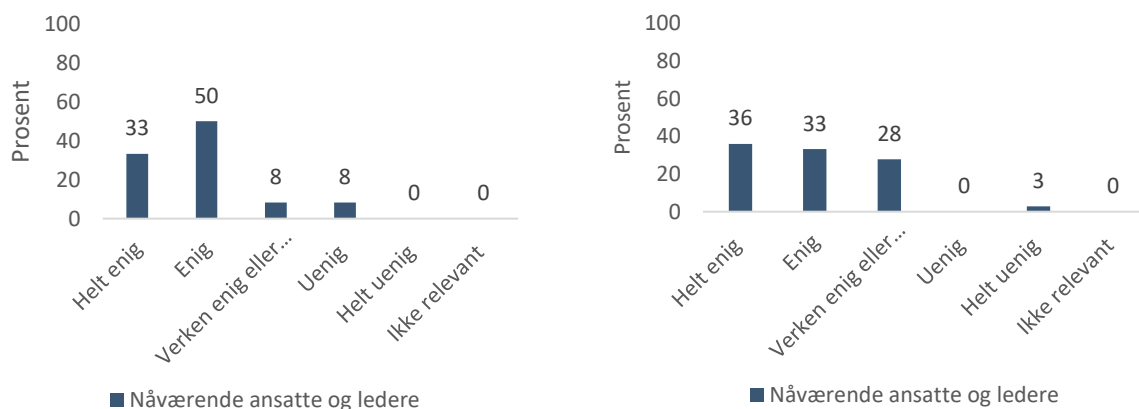
Vi ser at tidligere ansatte og ledere i noe mindre grad enn nåværende vurderer at organisasjonen leverte godt på samfunnsoppdraget i forbindelse med flyttingen.

Selv om flertallet av de nåværende ansatte mener at Norec leverer godt på samfunnsoppdraget i dag, er det også flere som uttrykker at Norec har potensial for å levere enda bedre på samfunnsoppdraget. Blant annet peker enkelte ansatte i spørreundersøkelsen på at områdene «forvalte tilskudd for å styrke globale partnerskap som bidrar til bærekraftig utvikling» og «være et kompetansesenter for utvekslingssamarbeid» fra instruksjonen bør få mer oppmerksomhet. I tillegg peker enkelte på at organisasjonen har litt å gå på når det gjelder å definere Norec som et virkemiddel i utviklingspolitikken.

2.4 Ansatte vurderer at Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen i dag

I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene om å vurdere hvorvidt Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen til å levere på samfunnsoppdraget. Figur 2-8 viser nåværende ansattes vurdering av hvorvidt Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen i dag til å levere på samfunnsoppdraget⁵, samt deres vurdering av hvorvidt organisasjonen evner å rekruttere nødvendig kompetanse (Figur 2-9).

Figur 2-8: Nåværende ansattes vurdering av hvorvidt Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen i dag til å levere på samfunnsoppdraget (venstre) og Figur 2-9 (høyre): Nåværende ansattes vurdering av Norecs evne til å rekruttere nødvendig kompetanse (tall i prosent, N=36). Kilde: Spørreundersøkelse til nåværende ansatte



Et betydelig flertall, 83 prosent, svarer at de er enige i at Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen i dag til å levere på samfunnsoppdraget.

Vi ser også at et flertall er enig i at Norec klarer å rekruttere nødvendig kompetanse, og det er ingen som her er uenig i dette. Samtidig ser vi at 28 prosent svarer hverken enig eller uenig. Flere har i intervjuer trukket det frem

⁵ I februar 2021 ble det foretatt en intern forvaltningsgjennomgang av Norec. Gjennomgangen tok for seg styrende dokumenter, prosedyrer, planlegging, praksis og medbestemmelse, med henblikk på om de er kjent og etterlevd i organisasjonen, om de er tilpasset ny organisasjon og om de er tilfredsstillende ut fra Norecs nåværende oppgaver. En av anbefalingene fra gjennomgangen var å ta inn kompetanse som et sentralt element i virksomhetens risiko- og sårbarhetsanalyse, slik at man får en analyse av hva som regnes som kritisk kompetanse for virksomheten.

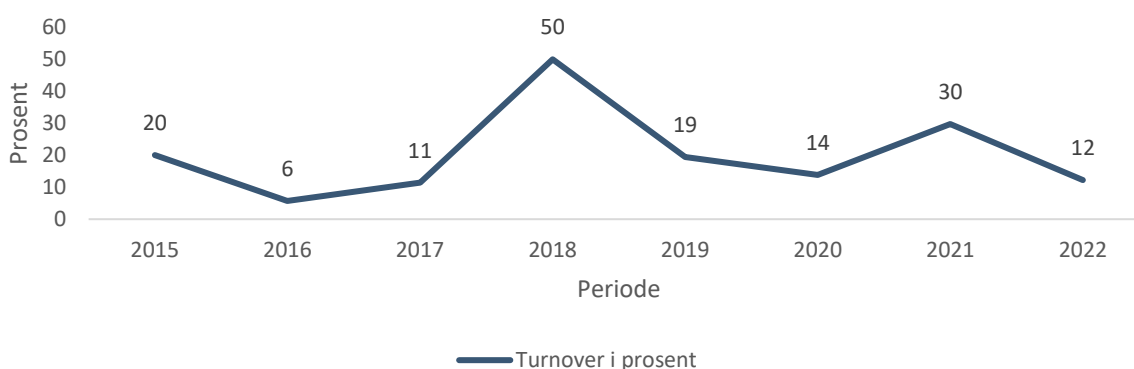
som negativt at en organisasjonen har opplevd betydelig turnover, og at dette i særlig grad gjelder Programavdelingen. Forhold knyttet til turnover blir behandlet i det påfølgende delkapittel.

2.5 Norec har, i motsetning til enkelte andre statlige virksomheter, en lavere turnover i etterkant av flyttingen

I vurderingen har vi innhentet tall på sykefravær og turnover. Høyt sykefravær og høy turnover kan redusere evnen til leveranse på samfunnsoppdraget. Misnøye med en arbeidsplass eller -situasjon kan gi utslag i sykefravær eller høy turnover.⁶

Figur 2-10 viser turnover i perioden 2015-2021.

Figur 2-10: Turnover i perioden 2015-2022⁷ (tall i prosent). Kilde: Tall fra Norec



Figuren viser at turnoveren sank fra 2015 til 2016, for deretter å stige markant særlig fra 2017 til 2018. Dette sammenfaller med perioden da mange ansatte sluttet i forbindelse med flytting. Fra 2018 til 2019 gikk turnoveren betydelig ned igjen. Om en ser bort fra en økning fra 2020 til 2021, ser vi at turnoveren har stabilisert seg på et lavere nivå.⁸ På dette punktet skiller Norec seg fra virksomhetene i Asplan Viaks evaluering. Mens ingen av virksomhetene i Asplan Viaks evaluering har hatt lavere turnover etter flytting, ser dette ut til å være tilfellet for Norec. Også blant virksomhetene Asplan Viak evaluerte avtok riktignok turnoveren noe etter hvert.

Samtidig er det enkelte av virksomhetene i Asplan Viaks evaluering, Post- og teletilsynet, Konkurransetilsynet og Sjøfartsdirektoratet, som fremdeles har en vesentlig høyere turnover i dag enn de hadde på tidspunktet for flytvedtaket. Det er vanskelig å si hvorfor Norec har lavere turnover i dag enn i årene før flytting. Organisasjonens vektlegging blant annet av sosiale aktiviteter og fellesskap også utenom jobb, som påpekt av intervjurespondenter, er trolig noe av forklaringen.

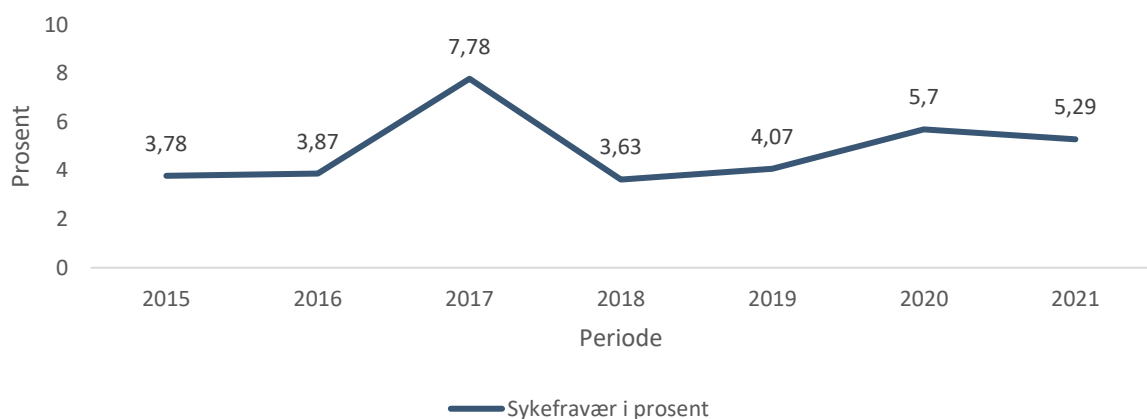
Figur 2-11 viser sykefravær i perioden 2015-2021.

⁶ Knardahl mfl. (2016)

⁷ Det presiseres at turnover er regnet som andel avgang blant personer i faste stillinger. Vi har altså ikke tatt hensyn til personer som går i vikariater eller midlertidige stillinger.

⁸ Norec gjennomførte i 2020 en arbeidsmiljøkartlegging. Ett av hovedfunnene i undersøkelsen var at «Flere legg fram påstand om at det er høg turnover (at tilsette slutter og at det vert tilsett nye) og at dette opplevast belastande for deler av organisasjonen». Dette bekrefte i intervjuer og i workshopene med nåværende ansatte. En av tilrådingene fra arbeidsmiljøkartleggingen var å «Sjå nærmare på påstand om opplevd belastning av høg turnover».

Figur 2-11: Sykefravær i perioden 2015-2021 (tall i prosent). Kilde: Årsrapporter for Norec for årene 2015-2021



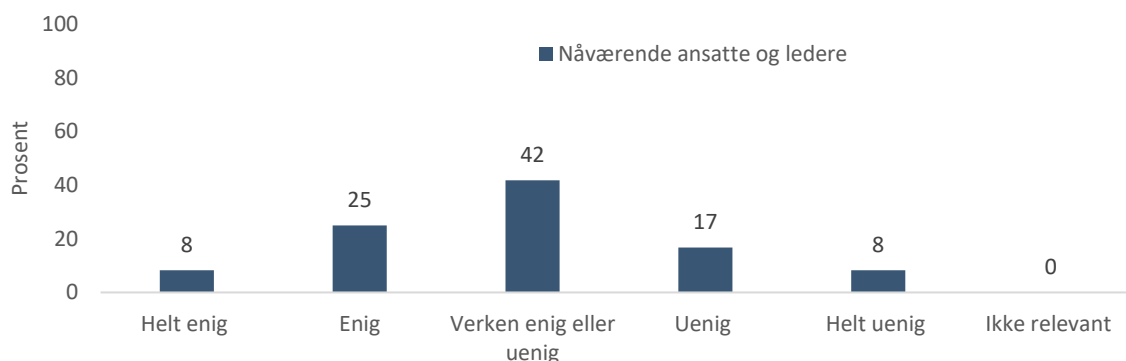
Sykefraværet lå stabilt i 2015 og 2016, før det gikk betydelig opp i 2017. Av årsrapporten for 2017 fremgår det at det høye sykefraværet dette året skyldes langtidssykemeldinger. Hvorvidt dette har årsak i flyttingen, har vi ikke grunnlag for å si noe om. I 2018 gikk sykefraværet ned til samme nivå som i 2015 og 2016, før det igjen har steget de siste årene. Gjennomsnittlig sykefravær for staten, både det egenmeldte og det legemeldte, var i 2. kvartal 2021 4,41 prosent.⁹ Norecs sykefravær for de siste årene har ligget over dette.

Difi gjennomførte i 2010 en undersøkelse av håndteringen av de menneskelige sidene ved utflytting av syv statlige tilsyn.¹⁰ Påfallende mange mener at omstillingen påvirket både livssituasjonen, trivselen, det sosiale miljøet og familien negativt. Det er også dette inntrykket vi sitter igjen med særlig etter å ha intervjuet de tidligere ansatte. Dette sammenfaller med funnene i Asplan Viaks evaluering, der frafallet etter flytting var høyt i samtlige virksomheter til tross for sterke økonomiske virkemidler for å beholde kompetente og erfarne medarbeidere.

2.5.1 Ansattes vurderinger knyttet til Norecs evne til å rekruttere og beholde ansatte

I figur 2-12 viser vi fordeling av besvarelsene i spørreundersøkelsen til nåværende ansatte om organisasjonen evner å beholde nødvendig kompetanse.

Figur 2-12: Nåværende ansattes (N=36) vurdering av Norecs evne til å beholde nødvendig kompetanse (tall i prosent). Kilde: Spørreundersøkelse til nåværende ansatte



⁹ DFØ (2020)

¹⁰ Difi (2010)

Om lag en tredjedel er enten enig eller helt enig i dette. Om lag en fjerdedel er helt uenig eller enig. Hele 42 prosent svarer at de verken er enig eller uenig i dette. At en betydelig andel svarer at de hverken er enig eller uenig er naturlig gitt at organisasjonen har opplevd betydelig turnover i en periode, samtidig som denne turnoveren nå er betydelig redusert siden 2019.

I intervjuer, samt i fritekstfeltene i spørreundersøkelsen, har flere gitt uttrykk for at turnoveren er høy. De har også vist til at turnoveren er høyere i Programavdelingen enn i Avdeling virksomhetsstyring. Flere har også gitt uttrykk for at den høyere turnoveren i Programavdelingen også kan forklares med at personer der i mindre grad har tilknytning til regionen enn hva tilfellet er i Avdeling virksomhetsstyring.

Når det gjelder konsekvenser av høy turnover, fremheves det i intervjuer med enkelte av de nåværende ansatte at høy turnover både påvirker organisasjonens «institusjonelle minne» og fører til mye administrasjon og opplæring. Sistnevnte går naturligvis på bekostning av andre oppgaver.

I workshopene med organisasjonen kom det flere innspill knyttet til hvordan Norec i større grad kan evne å beholde nødvendig kompetanse fremover. Det ble blant annet lagt vekt på viktigheten av anonyme sluttsamtaler. Av intervjuer med ledelse og HR vet vi samtidig også at det jobbes med å se på rutinene for å beholde nødvendig kompetanse fremover, for eksempel gjennom videreutvikling av sluttsamtaler.

2.6 Det er uklart hvordan interne prosesser ble påvirket

Når det gjelder flyttingens påvirkning på interne prosesser og oppgaver, er dette et område som er mer utfordrende å vurdere. Som regel foretas vurderinger og beskrivelser av interne prosesser gjennom såkalte arbeidsprosesskartlegginger, hvor prosessene beskrives gjennom workshopdeltakelse. At Norec i dag i stor grad består av medarbeidere og ledere som ikke arbeidet i organisasjonen før flytting og etablering i Førde reduserer vår mulighet til å foreta vurderinger knyttet til endring i de interne prosessene. Vi har likevel forsøkt å kartlegge påvirkning på interne prosesser gjennom særlig intervjuer, både med tidligere og nåværende ansatte.

I intervjuer er det trukket frem at Norec har arbeidet for å heve nivået på forvaltningen, og at særlig avdelingsdirektøren i Avdeling virksomhetsstyring har vektlagt dette i sitt arbeid. Av årsrapportene for Norec fra 2018 og fremover ser vi at arbeidet for å forbedre forvaltningen også er fremhevet der. Som vil komme inn på i kapittel 4 uttrykker Utenriksdepartementet i intervju at nivået på dialogen med Norec er høyere enn deres forventninger. Arbeidet har trolig gitt ønsket virkning i form av forbedring av disse interne prosessene.¹¹

Flere respondenter trekker i intervjuene frem at flytting og etablering i Førde medførte at oppdateringer av policyer og utarbeidelse av rutinebeskrivelser ble satt på vent i perioden med flytting. Dette funnet sammenfaller med funn fra tidligere gjennomførte evalueringer av statlige utflyttinger. Asplan Viak (2009) peker for eksempel på at mange av virksomhetene i flytteperioden nedprioriterte kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid.

Enkelte trekker i intervjuene også frem at flytting og etablering har gått på bekostning av utviklingsoppgaver, herunder også IKT-utvikling. Med hensyn til IKT-utvikling ble det i intervjuene imidlertid gitt uttrykk for at utfordringene dette medførte var håndterbare.

¹¹ Vi kan samtidig ikke fastslå dette med høyere grad av sikkerhet. Vi har ikke intervjuet de som var ansvarlig for virksomhetsstyringen av Norec i forkant av etableringen i Førde. At dialogen er god kan også, som vi kommer inn på i kapittel 4, skyldes UD's arbeid for å profesjonalisere eierstyringen.

Av årsrapportene for perioden med flytting fremgår det at det ble vektlagt å opprettholde leveransene på kjerneoppgavene, dvs. programvirksomheten samt øvrige driftsoppgaver. Tilbakemeldinger i intervjuer stemmer altså overens med prioriteringsbeskrivelsene i årsrapportene. Av kapittel 2.2 fremgår det at brukertilfredsheten ser ut til å ha steget i perioden etter flytting og etablering. I den grad interne prosesser ble påvirket negativt, ser det altså ikke ut til å ha redusert leveransene på samfunnsoppdraget i perioden.

Flere tidligere og nåværende ansatte trekker i intervjuer frem at beskjeden om flytting påvirket de ansattes motivasjon og skapte en kaotisk situasjon for organisasjonen og de ansatte. Leveransene på samfunnsoppdraget synes samtidig å ha blitt opprettholdt, og det er indikasjoner på bedring.

3 Dialog mellom Norec og UD

I dette kapittelet svarer vi på hvorvidt og i hvilken grad dialogen med UD har blitt påvirket av flyttingen og etableringen i Førde, og hva som eventuelt er grunnen til dette. Vår vurdering er at dialogen har blitt bedre, og at dette skyldes flere forhold. Vurderingen er i hovedsak basert på intervjuer med både nåværende og tidligere ansatte og ledere i Norec samt representanter fra UD, men den understøttes også av data fra spørreundersøkelsene.

Vi har også gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev og instruksjoner for perioden før og etter flytting. Av begge dokumenter fremgår det at det har vært regelmessig og formalisert dialog i perioden, blant annet gjennom faste etatsstyringsmøter, og der dialogen var noe hyppigere i årene i etterkant av flytting og etablering enn før.

Tildelingsbrevene har blitt lengre og mer innholdsrike etter flytting og etablering, med flere og mer detaljerte føringer. Sistnevnte har trolig sammenheng med at Norec har fått tilfang av nye oppgaver, i tillegg til at styringsdialogen har blitt mer formalisert.

3.1 Både Norec og UD har tatt grep for å bli mer profesjonelle

I intervjuer med nåværende ansatte og ledere i Norec har flere pekt på at Norec etter flytting har blitt mer profesjonelle forvaltningsmessig. Kvalitetshevingen har ifølge respondentene forekommet ved at det blant annet er etablert klarere rutiner for arkivering og flere rutiner for kvalitetskontroller.¹²

Samtidig har også UD arbeidet for å heve kvaliteten på eierstyringen i samme periode. Gjennom Reform-2019, som var en reform av arbeidet med tilskuddsforvaltningen i utenriksstjenesten¹³, har UD tatt grep for å profesjonalisere eieroppfølgingen.

Fra 1. april 2021 delegerte UD også ansvaret for forvaltningen av rekrutteringsordningene til norske junior-eksperter (JPO), FN-frivillige (UNV) og stipendordningen til praktikanter i FN til Norec. I samtaler med personer i UD som jobber med rekrutteringsordningene har vi fått tilbakemeldinger om at Norec i stor grad har lykkes med disse oppgavene, til tross for at det i overgangen har vært noen utfordringer knyttet til avklaringer blant annet om organisering og ansvar.

UDs respondenter fra eierstyringen uttrykker at nivået på dialog med Norec er over deres forventninger. At Norec har fått tilført nye oppgaver i etterkant av flytting og etablering i Førde kan ses på som et uttrykk for tillit fra eierdepartement.

Det ser altså ut til at dialogen mellom departement og underliggende etat har endret seg i positiv retning i etterkant av flyttingen. På dette området skiller Norec seg fra virksomhetene i Asplan Viaks evaluering. Asplan Viak viste i sin evaluering av styringsdialogen ble påvirket negativt.

¹² Vi har forsøkt å finne mer konkrete eksempler på at Norec har blitt mer profesjonelle forvaltningsmessig. Blant annet har vi sett på antall arkiverte dokumenter og kvaliteten på det som arkiveres i saksbehandlingssystemet til Norec. For eksempel har vi sett på saker for etatsstyringsdialogen med UD. Et systematisk arbeid med arkivering og dokumentasjon kan være et mål på god forvaltningskikk i statlige virksomheter, og dermed si noe om økt profesjonalitet. Vi finner imidlertid ikke, basert på en slik kvantitativ tilnærming, grunnlag for å si at det har skjedd en endring i årene etter flytting.

¹³ Prop. 1 S (2019-2020)

4 Virkemidler, kompetanse og etablering i Førde

I dette kapitlet svarer vi på om virkemidlene var gode nok for å få med seg nødvendig kompetanse til Førde, og dermed tilrettelegge for en vellykket etablering. Gitt vurderingen om at Norec har lyktes med å opprettholde leveransene på samfunnsoppdraget, ser det ut til at Norec også har hatt nødvendig kompetanse tilgjengelig. Dette underbygges av de ansattes og ledelsens vurderinger. Samtidig var det også mange som sluttet ved flytting, og det er flere av de ansatte som mener ledelsen kunne vært mer åpne om virkemidlene og prosessen rundt disse. Funn fra spørreundersøkelsen til de tidligere ansatte tyder imidlertid på at virkemidlene ikke har hatt så stor betydning, i betydning av at selv om de hadde vært mer omfattende, ville de likevel ikke blitt med organisasjonen til Førde.

Vi vil i det følgende vurdere hvorvidt virkemidlene var tilpasset og om man brukte handlingsrommet. Før vi kommer inn på dette, presenterer vi imidlertid først de pakkene som ble tilbudt.

4.1 Virkemiddelpakken

I prosessen med flytting ble følgende alternative virkemidler tilbudt de ansatte:

- **Flytte med til Førde mot avtalt bindingstid 1-2 år.** Ansatte som valgte å flytte med til Førde mot avtalt bindingstid 1-2 år fikk et lønnstillegg i måneden på 25 000 kroner det første året, og et lønnstillegg i måneden på 10 000 kroner det andre året. I tillegg fikk de dekket utgifter til flytting.
- **Pendle i annet halvår 2018.** Ansatte som valgte å pendle i annet halvår 2018 fikk et lønnstillegg i måneden på 10 000 kroner i fem måneder (totalt 50 000 kroner), og dekket reiser i tråd med statens regulativ.
- **Flytte med til Førde, uten bindingstid.** Ansatte som valgte å flytte med til Førde, uten bindingstid, fikk et lønnstillegg i måneden på 5000 kroner i august-desember 2018 (totalt 25 000 kroner), og dekket utgifter til flytting.
- **Drift av kontoret i Oslo ut 2018.** Ansatte som valgte å drifte kontoret i Oslo ut 2018 ble lovet at eventuell oppsigelse ikke ville gis før 31.12.2018. Ved årsskiftet 2018/2019 fikk de valget mellom oppsigelse fra arbeidsgiver med oppsigelsestid etter statsansatteloven § 22 og overtallighetsattest eller mulighet for å si opp selv med sluttvederlag iht. *Særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten*.

I tillegg ble det for enkelte ansatte laget individuelle løsninger. Dette var blant annet for å sikre at personer som er født før 1959 kan stå i jobb til de fylte 62 år, og for å ivareta de i fødsels- eller foreldrepermisjon.

4.2 Utnyttet man handlingsrommet ved bruk av virkemidler?

Vi har ved vurdering av hvorvidt handlingsrommet for virkemiddelbruk ble utnyttet sammenlignet de avtaler som ble inngått med ordlyden i punkt 9.22 i Statens personalhåndbok. Vi tar i punktene nedenfor med det mest vesentlige i denne:

Virkemiddel og formål

På dette punktet står følgende i personalhåndboken:

Denne avtalen gjelder virkemidler ved geografisk flytting av statlig virksomhet eller del av statlig virksomhet og/eller nedbemanning i en statlig virksomhet. Det er et sentralt prinsipp i det statlige omstillingsarbeidet at

endringsprosesser ikke skal føre til at eldre støtes ut av arbeidsmarkedet. Det er ikke saklig å legge vekt på alder som kriterium ved overtallighet.

Av avtalene går det frem at man inngikk individuelle avtaler for å sikre at de som var født før 1959 kunne stå i jobb. Det ser ut til at dette er vektlagt i de pakkene Norec tilbydde.

Fullmakter

På dette punktet står følgende:

- a) Virksomhetene kan i samarbeid med de lokale organisasjonene, i forståelse med sitt fagdepartement og innenfor budsjetttrammene, bruke virkemidler i samsvar med det som er fastsatt i denne særavtale.
- b) Virkemidler for den enkelte arbeidstaker kan gis i maksimalt to år, med unntak for punkt 10, 11 og 13.
- c) Virkemidlene utgjør rammen for hva virksomhetene kan tilby den enkelte arbeidstaker. Det er arbeidsgiver som bestemmer om, og i så fall hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå de mål som er satt for omstillingen, samt hvem som skal tilbys hva.
- d) Arbeidsgiver skal drøfte med de tillitsvalgte i virksomheten hvilke virkemidler som skal benyttes i den aktuelle omstillingen.
- e) Arbeidsgiver skal foreta en grundig individuell vurdering før virkemidlene tas i bruk. Ingen har krav på å bli tilbudt bestemte virkemidler.
- f) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KDD) og hovedsammenslutningene er enige om at det er viktig å se hver enkelt omstilling for seg, og å finne virkemidler som er tilpasset den konkrete situasjonen. Skal dette kunne gjøres, må de virkemidlene som blir brukt i én virksomhet ses isolert og ikke påberopes ved andre omstillinger. Hovedsammenslutningene vil bidra til at de enkelte omstillingene ikke får presedensvirkninger.
- g) Før drøftinger om bruk av individuelle virkemidler tar til i den enkelte virksomhet, skal behovet for omstillingsavtale avklares. De sentrale partene er enige om å anbefale at mal for omstillingsavtale blir lagt til grunn ved omstillinger i statlige virksomheter.

Som det fremgår av punkt a) må virkemidlene utarbeides i samråd med fagdepartementet og innenfor budsjettet. Hege Hertzberg uttalte følgende til Bistandsaktuelt 25. mai 2018 om virkemiddelbruken og dens kostnader¹⁴:

– Vi vil prøve å klare oss med dette, men skulle gjerne hatt veldig mye mer

En sentral rammebetingelse synes altså å være Utenriksdepartementets vilje til virkemiddelbruk og kostnadene ved denne. Uttalelsen fra Hertzberg kan tyde på at man med økt virkemiddelbruk kunne oppnådd mer. Uten at vi kan verifisere dette, ser det altså ut til at departementet foretok en «kost-nytte»-vurdering.

At det i saken forekom en «kost-nytte»-vurdering fremkommer også i samme artikkel:

«Så mange som 90 prosent av medarbeiderne faller fra når statlige virksomheter flyttes ut på denne måten, viser en evaluering Asplan Viak gjennomførte i 2009. Fullt så hardt rammes riktignok ikke Fredskorpset, kan direktør Jan Olav Baarøy fortelle. 8 av 42 ansatte er med når driften i Førde starter til høsten.

– Det er jeg fornøyd med. Det er åtte personer i ulike funksjoner og med ulike oppgaver, som blir en kjerne vi kan bygge videre på. Flyttingen gjør at vi må samle oss i bunn, og om en ny retning, sier han.

I tillegg skal fem programrådgivere pendle ut året for å lære opp sine etterfølgere, som ble rekruttert i en stor ansettelsesrunde nå i vår. Ifølge Baarøy søkte 236 personer på totalt 10 stillinger. Resten vil bli ansatt utover høsten.

¹⁴ Artikkelen er tilgjengelig her: <https://www.bistandsaktuelt.no/jobb-og-studier-norge-og-europa-utviklingsbransjen/fire-av-fem-slutter-i-fredskorpset/133069>

– Det var veldig mange godt kvalifiserte søkere, flere enn jeg hadde trodd. Mange fryktet at vi ikke ville finne kvalifisert arbeidskraft, men det stemmer ikke, sier Baarøy, som samtidig innrømmer at noen stillinger har vært vanskeligere å bekle enn andre.»

Dersom en ser punkt f) isolert, kan det se ut til at man ved utformingen av pakker i utgangspunktet ikke har begrensninger utover at det skal være innenfor fagdepartementets budsjett. Punkt f) fremhever også at det skal tilpasses den konkrete situasjonen og at utformingen av virkemidler ikke skaper presedens for utforming av virkemidler ved andre flyttesituasjoner. Om man ser punkt f) isolert, kan det altså argumenteres for at man ikke utnyttet handlingsrommet, og at en kunne strukket seg lenger. En slik vurdering støtter imidlertid mot punkt c) som fremhever behovet for å gjøre en vurdering av nødvendighet. Handlingsrommet begrenses altså både av fagdepartementets, i dette tilfellet UD, vilje til å strekke seg, og til nødvendighetsvurderinger foretatt av ledelsen i organisasjonen. Uttalelsene fra Hertzberg indikerer at Norec hadde ønsket at departementet strakk seg lenger, samtidig som Baarøy¹⁵ indikerer en viss optimisme med hensyn til hva man hadde oppnådd med de virkemidlene man hadde.

Statens personalhåndbok slår fast at utformingen av pakker skal basere seg på en vurdering av nødvendighet. Retrospektivt, og ved å se hen til leveransene på samfunnsoppdraget, kan det se ut til at vurderingen var riktig.

4.2.1 I utarbeidelsen av pakker ble grundige vurderinger gjort

Det ble i arbeidet innhentet vurderinger om virkemidlene fra advokatfirmaet Arntzen de Besche¹⁶, som tyder på at man i prosessen har vært opptatt av å gjøre gode vurderinger rundt handlingsrom. Det er også gjennomført møte med daværende Kommunal- og moderniseringsdepartement for å få innsyn i erfaringer fra tilsvarende flyttinger under andre departementer¹⁷, og pakken har vært drøftet i daværende medarbeiderutvalg (MBU). I sum tyder dette på bevissthet om utnyttelse av handlingsrom.

Av interne dokumenter fremgår det også at det har vært orientert utfyllende om sammensetning av virkemiddel-pakken, interessenmeldingsskjema og tidsplan for flytteprosessen blant annet i en e-post til samtlige ansatte i desember 2017.

4.2.2 Det er delte meninger om hvorvidt pakkene var gode og om det ble gitt god nok informasjon

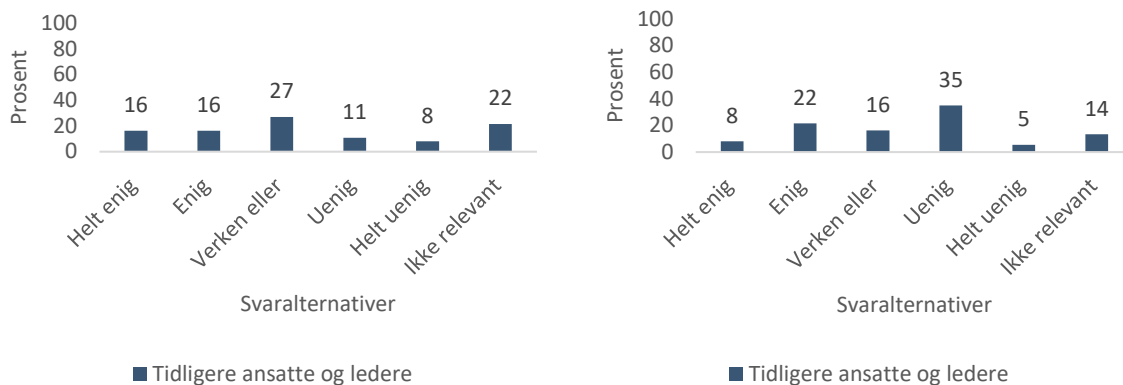
Det er delte meninger blant de ansatte både når det gjelder om informasjonen om de ulike virkemidlene har vært god og om ledelsen har vært åpne om hvem som fikk hva. De tidligere ansattes vurdering på disse punktene er fremstilt i figurene nedenfor.

¹⁵ Det presiseres at Baarøy tiltrådte etter at pakkene var ferdigforhandlet. Hans uttalelse må likevel tillegges noe vekt, ettersom den indikerer en viss optimisme på at man skulle klare å etablere Norec i Førde.

¹⁶ Arntzen de Besche (2017)

¹⁷ Referat fra etatsstyringsmøtet 14.08.2018

Figur 4-1 (venstre): Tidligere ansattes vurdering av om informasjonen om de ulike virkemidlene har vært god (tall i prosent, N=37), og Figur 4-2 (høyre): Tidligere ansattes vurdering av om ledelsen har vært åpne om hvem som fikk hva (tall i prosent, N=37). Kilde: Spørreundersøkelse til tidligere ansatte



Av de tidligere ansatte svarer 32,4 prosent at de enten er helt enig eller enig i at informasjonen har vært god, mens 18,9 prosent svarer at de er uenig eller helt uenig i dette. På spørsmålet om ledelsen har vært åpne om hvem som fikk hva er 29,7 prosent helt enig eller enig, mens 40,5 prosent er uenig eller helt uenig. Det pekes i intervjuer og i spørreundersøkelsen blant annet på at det var lite åpenhet før alt var klart samt opplevelser av forskjellsbehandling, og at dette førte til mange spekulasjoner og usikkerhet. Enkelte peker også på at UD kunne ha tatt en tydeligere rolle i prosessen når det gjaldt personalbehandling og regelverk.

I Difis undersøkelse av håndteringen av de menneskelige sidene ved utflyttingen av syv statlige tilsyn fant man at ledelsens ærlighet om prosessen, at det er tydelighet om retning, og at ledelsen har nødvendig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre omstillingsprosessene er viktig for gjennomføringen. I tillegg fant man at det er viktig at omstillingspakkene og kriteriene for hvordan de vil bli utløst er mest mulig klare og omforente, samt at de ansatte får tilstrekkelig informasjon og kunnskap om utfordringene for virksomheten fremover og hvorfor omstillingsvirkemidlene blir brukt slik de blir. Dette underbygger dermed viktigheten av god informasjon og åpenhet fra ledelsens side.

4.3 Norec fikk med seg nødvendig kompetanse til Førde

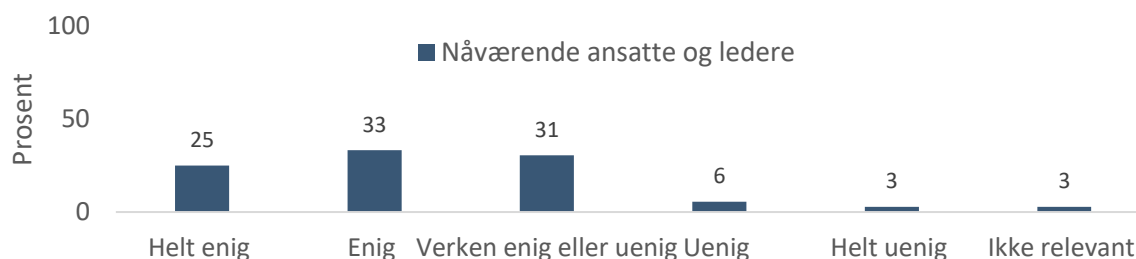
Vi har i kapittel 2 konkludert med at Norec har levert godt på samfunnsoppdraget etter etableringen i Førde. Med utgangspunkt i at Norec er en kunnskapsorganisasjon, kan vi følgelig konkludere med at Norec fikk med seg nødvendig kompetanse til Førde.

Av totalt 41 ansatte som jobbet i Fredskorpset ved inngangen til 2017, ble 13 personer med til Førde.¹⁸ Åtte av disse ble permanent med til Førde, mens fem ble med på en overføringsordning med pendling. 75 prosent av de ansatte sluttet i forbindelse med flyttingen og etableringen i Førde. Dette er sammenfallende med hvor mange ansatte som sluttet i virksomhetene Asplan Viak evaluerte, der frafallet var på mellom 75-90 prosent.

¹⁸ Dette var personer med stillinger innen kommunikasjon, analyse, HR og programrådgivning.

Vi har spurt nåværende ansatte, både i intervjuer og i spørreundersøkelsen, om de mener man har lykkes med å få med seg nødvendig kompetanse til Førde.¹⁹ Flertallet mener dette, og tallene fra spørreundersøkelsen er fremstilt i figur 4-3.

Figur 4-3: Nåværende (N=36) ansattes vurdering av hvorvidt man har lykkes med å få med seg nødvendig kompetanse (tall i prosent). Kilde: Spørreundersøkelse til nåværende ansatte



Som figuren viser, er det en høy andel av de ansatte som har svart «Verken enig eller uenig» på spørsmålet om man har lykkes med å få med seg nødvendig kompetanse. At så mange har svart dette kan ha sammenheng med at de ansatte er usikre på hva som menes med nødvendig kompetanse, og at det derfor er vanskelig å ta stilling til spørsmålet. Hva som er nødvendig kompetanse var også et tema på workshopene med organisasjonen. En tilbakemelding i workshopene var at det er oppgavene som definerer den nødvendige kompetansen. Det behøves ulike kompetanse som i samspill bidrar til å utføre de mange oppgavene som sammen utgjør Norecs leveranser på samfunnsoppdraget. Samtidig, som vi allerede har vært inne på, når konklusjonen er at det er tegn på at Norec har forbedret leveransene på samfunnsoppdraget, kan vi altså også konkludere med at de fikk med seg tilstrekkelig med kompetanse. I den grad de ikke maktet å få den med i utgangspunktet, maktet de altså å rekruttere den.

4.4 Var virkemidlene hensiktsmessige?

Når vi i kapittel 2 konkluderer med at Norec med utgangspunkt i leveransene på samfunnsoppdraget sikret seg nødvendig kompetanse, taler dette i utgangspunktet for at virkemidlene var hensiktsmessige. En noe dypere analyse behøves imidlertid, ettersom det kan tenkes at Norec hadde levert enda bedre dersom de hadde fått med seg flere.

For å undersøke nærmere hvilken betydning virkemidlene har hatt har vi spurt de tidligere ansatte som ble med til Førde, om hvorvidt virkemiddelet de benyttet var avgjørende for at de valgte å bli med til Førde. Omfang av svar på denne undersøkelsen begrenses naturlig nok av antallet som ble med på flytting og etablering, og av de 15 spurte i spørreundersøkelsen, har 9 svart på denne problemstillingen. Blant disse svarer fem personer at de enten er helt enig eller enig i at virkemiddelet de benyttet var avgjørende for at de ble med. To personer svarer at de er uenig. To personer svarte at spørsmålet ikke er relevant.

¹⁹ Hva som er nødvendig kompetanse er et komplekst spørsmål i kunnskapsorganisasjoner som Norec. Vi har derfor vi spurt nåværende ansatte i Norec om hva de mener er nødvendig kompetanse for organisasjonen, og sammenlignet dette med stillingene som ble med til Førde. Flertallet svarer kompetanse innen bistand og tilstrekkelig erfaring med utveksling. I tillegg fremheves også kompetanse innen kommunikasjon, analyse, programledelse, saksbehandling og tilskudd som viktig. Det er dermed delvis sammenfall mellom den kompetansen som ble med til Førde og den kompetansen nåværende ansatte mener at er nødvendig, ved at kommunikasjon, analyse og programrådgivning/-ledelse går igjen. Selv om HR ikke er nevnt spesifikt, vet vi fra intervjuer at også denne kompetansen er vektlagt og ble med.

I intervjuer med tidligere ansatte har det kommet frem at det i all hovedsak var personlige og/eller familiære forhold som gjorde at de ikke ble med til Førde. De fremhever at selv om virkemidlene hadde vært mer omfattende, hadde de uansett trolig ikke blitt med. Dette funnet sammenfaller med hva Difi fant i en undersøkelse av håndteringen av de menneskelige sidene ved utflyttingen av syv statlige tilsyn.²⁰ I undersøkelsen peker de ansatte på bosted, familie og venner, i tillegg til tilbud om en ny jobb, som de viktigste årsakene til at de ikke ville eller kunne flytte.

I intervjuene ble det fremhevet at pendlerordningene i særlig grad bidro til at viktig kompetanse ble beholdt i en kritisk periode. Samtidig er det påpekt, både i intervjuer og i spørreundersøkelsen, at en del utvekslingskompetanse gikk tapt ved flytting. Dette fordi mange ansatte med lang erfaring sluttet. Av de som var ansatt i Norec da vedtaket om flytting kom, er det kun fire som fremdeles jobber i Norec i dag. Asplan Viak fant også at samlet erfaring/ansiennitet ble redusert etter flytting i de virksomhetene de evaluerte.

²⁰ Difi (2010)

5 Det var hensiktsmessig å endre navn og instruks

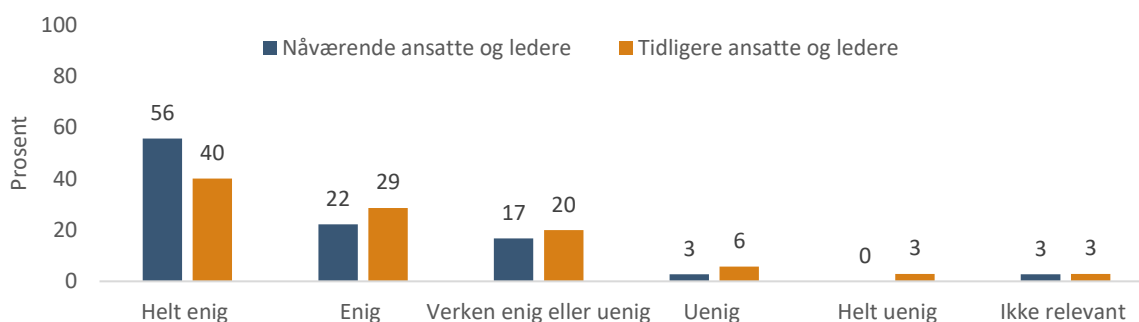
Før etableringen i Førde endret Norec navn. Tidligere het de Fredskorpset. Norec er et akronym for det engelske navnet, som er Norwegian Agency for Exchange Cooperation. Navneendringen var ønsket i organisasjonen ettersom navnet gir informasjon om organisasjonens oppdrag, nemlig utveksling.

Norec fikk ny instruks i 2018. I intervjuer uttrykkes det at den nye instruksen gir en bredere definisjon på hva utveksling er, samt at den oppleves som bedre og mer presis. I tillegg trekkes det frem at instruksen har blitt et mer levende dokument. Det er ingen som gir tilbakemelding om at tidspunktet for endring av instruks var uhensiktsmessig

5.1 Var det hensiktsmessig å endre navn?

Både i intervjuer og i spørreundersøkelsene fremkommer det at flertallet av de ansatte mener det var riktig å endre navn. Også tidligere beslutningstakere i UD som vi har intervjuet, samt tidligere ansatte, deler denne oppfatningen. Figur 5-1 nedenfor viser ansattes vurdering av navneendringen.

Figur 5-1: Nåværende (N=36) og tidligere ansattes (N=37) vurdering av om det var riktig å endre navn (tall i prosent). Kilde: Spørreundersøkelser til nåværende og tidligere ansatte



Som figuren viser, er et stort flertall av de ansatte enige i at navneendringen var riktig. Når det gjelder de som har svart «enig», er det flere av de tidligere ansatte enn de nåværende som svarer dette. Enkelte, både av de nåværende og tidligere ansatte, ser samtidig ut til å synes at navneendringen ikke spilte en så stor rolle. Tilbakemeldingen gis både i spørreundersøkelsen og i intervjuer.

I intervjuer har nåværende ansatte i Norec pekt på at flyttingen ga et naturlig tidspunkt for en navneendring som hadde vært etterspurt fra før. Det pekes også på at navneendringen kan ha bidratt til å gi organisasjonen en ny giv og en ny start i Førde, i tillegg til tidligere poeng om at navneendringen var med på å underbygge en mer profesjonell profil. Både nåværende og tidligere ansatte forteller at navneendringen var etterspurt i organisasjonen, og trekker frem at verken «fred» eller «korps» var egnet til å beskrive hva samfunnsoppdraget bestod i eller hvordan det skulle utføres. De som er uenig underbygger dette med at Fredskorpset var et etablert navn og at det kan tenkes at navneendringen bidro til mange endringer på en gang.

5.2 Det er vanskeligere å konkludere med om det var hensiktsmessig å endre instruks

Det ble vedtatt ny instruks for Norec august 2018. Første januar 2019 ble den satt i verk, og erstattet da instruks fra 2010. I intervjuer uttrykkes det at den nye instruksen gir en bredere definisjon på hva utveksling

er, samt at den oppleves som bedre og mer presis. Det er ingen som gir tilbakemelding om at tidspunktet for endring av instruks var uhensiktsmessig.

Samtidig er det flere, både i intervjuer med og i spørreundersøkelsen til nåværende ansatte, som peker på at det er uklart hva som ligger i at Norec skal være et kompetansesenter for utveksling. Oppgaven kom inn i instruksene i 2018, med føring om at det særlig i vårhalvåret 2019 vil være en hovedoppgave for Norec å omsette formålet til strategi og konkrete tiltak. Det var dermed ikke tydelig definert fra start hva kompetansesenteret skulle være, men det kan se ut til at det fremdeles gjenstår noe arbeid med å følge opp dette.

5.2.1 Innholdet i kompetansesenteret er uklart

I etterkant av at kompetansesenteret kom inn som en ny oppgave i instruksene, er det tatt inn som et punkt i Norecs strategi. Et av tre mål i strategien, for perioden 2019-2022, er å «konsolidere Norec som kompetansesenter».

Et flertall av de ansatte påpeker, både i intervjuer, spørreundersøkelse og workshopene, at det likevel er uklart hva som ligger i at Norec skal være et kompetansesenter for utveksling. På workshopene fikk vi blant annet flere tilbakemeldinger som peker i retning av at det er ønskelig med en tydeligere definisjon av innholdet i kompetansesenteret. Det er samtidig også flere som påpeker at det både har vært jobbet med og jobbes med å definere hva kompetansesenteret skal være.

Vi har forsøkt å finne nærmere informasjon om innholdet i kompetansesenteret gjennom dokumentanalyser. I tilknytning til målet i strategien om å konsolidere Norec som kompetansesenter står det blant annet at «Dette innebærer å etablere en praksis for å innhente, produsere, systematisere og formidle kunnskap relatert til utvekslingsverksemd i internasjonale partnerskap». Basert på intervjuene kan det synes som at denne praksisen ikke er godt nok implementert i organisasjonen i dag. Videre står det at «Norec skal oppdatere rammeverk og endringsteori fortløpende når ny kunnskap blir etablert». Av Norecs egen evaluering av måloppnåelse for strategiperioden fremgår flere grep som er gjort i tilknytning til oppgaven. Blant annet fremgår det at arbeidet med å delta i internasjonale fora, holde kurs og lage rapportserie er videreført, men at det mangler data som sier noe om hvorvidt Norecs posisjon er styrket eller ikke. Selv om deler av innholdet er beskrevet, er også vår vurdering at det ikke er tydelig hva kompetansesenteret skal være. Et av målene for Norec i tildelingsbrevet for 2022 er også at målgruppene er kjent med og tar i bruk Norec som kompetansesenter for utvekslingssamarbeid. I tillegg skal det gjøres en kvalitativ vurdering av egne systemer for produksjon og formidling av kunnskap om utveksling som metode. I sum peker dette mot at det trolig er behov for å jobbe videre med denne oppgaven.

6 anbefalinger

Vi anbefaler at Norec arbeider for å bringe turnover ned. Videre anbefaler vi at Norec klarere operasjonaliserer hva det innebærer å være et kompetansesenter for utvekslingssamarbeid.

6.1 utfordringer/problemer

I arbeidet har det særlig kommet frem utfordringer knyttet til høy turnover, herunder med å beholde nødvendig kompetanse, og med å definere innholdet i kompetansesenteret. Som tidligere poengtert, er utfordringer med høy turnover noe som går igjen ved utflyttinger av statlige virksomheter.

Vi vurderer at Norec har en noe uklar operasjonalisering av hva det vil si å være et kompetansesenter. Det er mulig det er klart beskrevet, men det er ikke klart forstått i organisasjonen.

6.2 anbefalinger

Gitt at det fremdeles, mot utløpet av gjeldende strategiperiode, er uklart hva innholdet i kompetansesenteret skal være, anbefaler vi at Norec jobber videre med å definere dette. En viktig del av arbeidet vil være å tydelig kommunisere til de ansatte hva kompetansesenteret skal være, slik at man får en felles oppfattelse av dette i organisasjonen og kan jobbe mot et felles mål.

Vi anbefaler også at Norec fortsetter med å se på hvordan de i større grad kan beholde kompetanse fremover. Selv om organisasjonen i dag evner å rekruttere ansatte med nødvendig kompetanse, tar det tid å opparbeide erfaring. Det er derfor viktig at man også sørger for å beholde kompetanse. Ved stadig utskifting brukes mye tid og ressurser på nyrekruttering og opplæring. Får man en mer stabil situasjon, vil man ha mer ressurser som kan brukes inn i arbeidet med samfunnsoppdraget og kompetansesenteret.

6.3 Lærdommer fra måten flytteprosessen ble håndtert på

Selv om mye har gått bra ved flytting og etablering er det viktig å påpeke at prosessen også skapte en kaotisk situasjon for organisasjonen og de ansatte. Informasjon og åpenhet fra ledelsens side, blant annet om virkemiddelbruk, viser seg å være viktig for medarbeiderne. Dette er derfor et moment som bør vektlegges ved eventuelle senere utflyttinger av statlige virksomheter, og som også fremgikk som et læringspunkt fra Difis undersøkelse av håndtering av de menneskelige sidene ved utflytting.

I tillegg ser det også ut til at pendlerordningene, der ansatte ble med til Førde for en periode, var viktig for kompetanseoverføring. Slike pendlerordninger er derfor noe vi vurderer at bør tas i bruk også ved senere utflyttinger.

Referanseliste

Arntzen de Besche. (2017). *Notat om mulige virkemidler*. Oslo.

Asplan Viak, SINTEF & PWC. (2009). *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet – komparativ analyse*. Sandvika.

Difi. (2010). *Statstilsette i omstilling. Ei undersøkning av handteringa av dei menneskelige sidene ved utflytting av 7 statlege tilsyn*. Oslo.

Knardahl, S., Sterud, T., Nielsen, M.B. & Nordby, K-C. (2016). *Arbeidsplassen og sykefravær: arbeidsforhold av betydning for sykefravær*. Tidsskrift for velferdsforskning.

Norec/Stamina. (2020). *Arbeidsmiljøkartlegging Norec 2020 – Tilbakemelding til alle tilsette*

Norec. (2021). *Forvaltningsgjennomgang Norec*

Vedlegg 1: Intervjuguide ansatte

Hovedproblemstilling:

Hvordan har flytteprosessen påvirket organisasjonen og dens evne til å oppfylle samfunnsoppdraget?

Fire evalueringsspørsmål:

- *E1: Var virkemidlene tilpasset?*
- *E2: Var det hensiktsmessig å bytte navn og instruks samtidig med flyttingen?*
- *E3: Hvordan ble interne prosesser påvirket?*
- *E4: Hvordan har samhandlingen mellom Norec og UD blitt påvirket?*

Ansatte

SPM: Du kan gjerne starte med å fortelle litt kort om deg selv

- Hvor lenge har du vært ansatt i FK/Norec?
- Kan du si litt om din rolle og viktigste arbeidsoppgaver?
- Hva har vært din rolle i flytteprosessen? Hvor involvert har du vært?

E3: Hvordan ble interne prosesser påvirket?

SPM: Kan du si litt om hva som er ditt overordnede inntrykk av hvordan flytteprosessen har påvirket organisasjonen?

E1: Var virkemidlene tilpasset?

SPM: Kan du si litt om grunnen til at du valgte å bli med til Førde?

SPM: Var det virkemidler du benyttet deg av?

- Har du noe inntrykk av hvilke virkemidler flest ansatte benyttet seg av?
- Var det virkemidler som ikke ble tilbudt, men som ble etterspurt av ansatte?
- Tror du det er andre virkemidler som ville gjort at flere hadde blitt med til Førde?

SPM: Av det vi kan se, ble $\frac{3}{4}$ av organisasjonen skiftet ut. Var det bestemte kategorier av stillinger som:

- Valgte å bli med?
- Valgte å ikke bli med?

SPM: Var det bestemte typer av kompetanse som:

- Valgte å bli med?
- Valgte å ikke bli med?

SPM: Hva tror du er grunnen til at så mange valgte å ikke bli med?

SPM: Er det gjort spesielle tiltak for å sørge for et godt arbeidsmiljø?

Til ansatte med sentrale roller i etatsstyringen:

E4: Hvordan har samhandlingen mellom Norec og UD blitt påvirket?

SPM: Har du noe inntrykk av om samhandlingen mellom Norec og UD har blitt påvirket av flyttingen?

- Hvordan har den i så fall blitt påvirket?
- Hva tror du er grunnen til dette?

SPM: Hvordan var dialogen mellom Norec og UD underveis i flyttingen?

- Er det eventuelt noe som kunne gjort dialogen bedre?

E2: Var det hensiktsmessig å bytte navn og instruks samtidig med flyttingen?

SPM: Hva er ditt inntrykk av om navneendringen var ønsket eller ikke?

SPM: Hvordan ble navneendringen kommunisert i organisasjonen?

Til ansatte med sentrale roller i etatsstyringen:

SPM: Hva var bakgrunnen for at instruks ble endret?

- Hva er de viktigste endringene?

SPM: Hva er din vurdering av navneendringen; Tror du den var et vanskeligjørende eller tilretteleggende element?

- På hvilken måte?

SPM: Hvilke konsekvenser hadde bytte av navn og instruks for organisasjonen?

Vedlegg 2: Intervjuguide ledelse

Hovedproblemstilling:

Hvordan har flytteprosessen påvirket organisasjonen og dens evne til å oppfylle samfunnsoppdraget?

Fire evalueringsspørsmål:

- *E1: Var virkemidlene tilpasset?*
- *E2: Var det hensiktsmessig å bytte navn og instruks samtidig med flyttingen?*
- *E3: Hvordan ble interne prosesser påvirket?*
- *E4: Hvordan har samhandlingen mellom Norec og UD blitt påvirket?*

Ledelse

SPM: Du kan gjerne starte med å fortelle litt kort om deg selv

- Hvor lenge har du vært ansatt i FK/Norec?
- Kan du si litt om din rolle og viktigste arbeidsoppgaver?
- Hva har vært din rolle i flytteprosessen? Hvor involvert har du vært?

E3: Hvordan ble interne prosesser påvirket?

SPM: Kan du si litt om hva som er ditt overordnede inntrykk av hvordan flytteprosessen har påvirket organisasjonen? Har dere lyktes?

SPM: Kan du også si litt om hva som er de mest sentrale oppgavene for Norec?

- Og hvordan disse ble påvirket?

E1: Var virkemidlene tilpasset?

SPM: Kan du fortelle litt om de virkemidlene som er brukt for å få med ansatte og kompetanse til Førde?

- Hvilke virkemidler benyttet flest ansatte seg av?
- Var det virkemidler som ikke ble tilbudt, men som ble etterspurt av ansatte?

- Tror du det er andre virkemidler som ville gjort at flere hadde blitt med til Førde?

SPM: Hva er din vurdering av hvorvidt man har lyktes med å få med seg kritisk kompetanse?

SPM: Ble det gjort spesielle tiltak for å beholde kritisk kompetanse / ansatte med lang erfaring?

SPM: Av det vi kan se, ble ¾ av organisasjonen skiftet ut. Var det bestemte kategorier av stillinger som:

- Valgte å bli med?
- Valgte å ikke bli med?

SPM: Var det bestemte typer av kompetanse som:

- Valgte å bli med?
- Valgte å ikke bli med?

SPM: Hva tror du er grunnen til at så mange valgte å ikke bli med?

SPM: Hvordan er turnover etter flytting sammenlignet med før?

SPM: Er det gjort spesielle tiltak for å sørge for et godt arbeidsmiljø?

E4: Hvordan har samhandlingen mellom Norec og UD blitt påvirket?

SPM: Har du noe inntrykk av om samhandlingen mellom Norec og UD har blitt påvirket av flyttingen?

- Hvordan har den i så fall blitt påvirket?
- Hva tror du er grunnen til dette?

SPM: Hvordan var dialogen mellom Norec og UD underveis i flyttingen?

- Er det eventuelt noe som kunne gjort dialogen bedre?

E2: Var det hensiktsmessig å bytte navn og instruks samtidig med flyttingen?

SPM: Hva er ditt inntrykk av om navneendringen var ønsket eller ikke?

Hvordan ble beslutning om endring av navn tatt?

- Hva var bakgrunnen for beslutningen?

SPM: Hvordan ble navneendringen kommunisert i organisasjonen?

SPM: Hva var bakgrunnen for at instruksen ble endret?

- Hva er de viktigste endringene?

SPM: Hva er din vurdering av navneendringen; Tror du den var et vanskeliggjørende eller tilretteleggende element?

- På hvilken måte?

SPM: Hvilke konsekvenser hadde bytte av navn og instruks for organisasjonen?

Vedlegg 3: Intervjuguide tillitsvalgte og verneombud

Hovedproblemstilling:

Hvordan har flytteprosessen påvirket organisasjonen og dens evne til å oppfylle samfunnsoppdraget?

Fire evalueringsspørsmål:

- *E1: Var virkemidlene tilpasset?*
- *E2: Var det hensiktsmessig å bytte navn og instruks samtidig med flyttingen?*
- *E3: Hvordan ble interne prosesser påvirket?*
- *E4: Hvordan har samhandlingen mellom Norec og UD blitt påvirket?*

Tillitsvalgte/verneombud

SPM: Du kan gjerne starte med å fortelle litt kort om deg selv

- Hvor lenge har du vært ansatt i FK/Norec?
- Kan du si litt om din rolle og viktigste arbeidsoppgaver?
- Hva har vært din rolle i flytteprosessen? Hvor involvert har du vært?

E3: Hvordan ble interne prosesser påvirket?

SPM: Kan du si litt om hva som er ditt overordnede inntrykk av hvordan flytteprosessen har påvirket organisasjonen?

E1: Var virkemidlene tilpasset?

SPM: Dersom du har kjennskap til dette; Kan du fortelle litt om de virkemidlene som er brukt for å få med ansatte og kompetanse til Førde?

- Har du noe inntrykk av hvilke virkemidler flest ansatte benyttet seg av?
- Var det virkemidler som ikke ble tilbudt, men som ble etterspurt av ansatte?
- Tror du det er andre virkemidler som ville gjort at flere hadde blitt med til Førde?

SPM: Er du kjent med om det ble gjort spesielle tiltak for å beholde kritisk kompetanse / ansatte med lang erfaring?

SPM: Av det vi kan se, ble $\frac{3}{4}$ av organisasjonen skiftet ut. Vet du om det var bestemte kategorier av stillinger som:

- Valgte å bli med?
- Valgte å ikke bli med?

SPM: Var det bestemte typer av kompetanse som:

- Valgte å bli med?
- Valgte å ikke bli med?

SPM: Hva tror du er grunnen til at så mange valgte å ikke bli med?

SPM: Er du kjent med hvordan turnover er etter flytting sammenlignet med før?

SPM: Er det gjort spesielle tiltak for å sørge for et godt arbeidsmiljø?

E2: Var det hensiktsmessig å bytte navn og instruks samtidig med flyttingen?

SPM: Hva er ditt inntrykk av om navneendringen var ønsket eller ikke?

SPM: Har du kjennskap til hvordan beslutning om endring av navn tatt?

- Hva var bakgrunnen for beslutningen?

SPM: Hvordan ble navneendringen kommunisert i organisasjonen?

SPM: Har du kjennskap til bakgrunnen for at instruksen ble endret?

- Hva er de viktigste endringene?

SPM: Hva er din vurdering av navneendringen; Tror du den var et vanskeliggjørende eller tilretteleggende element?

- På hvilken måte?

SPM: Hvilke konsekvenser hadde bytte av navn og instruks for organisasjonen?

Vedlegg 4: Spørreundersøkelse nåværende ansatte / ledere

Generelle spørsmål

De generelle spørsmålene brukes for å kartlegge rolle ifm. flyttingen av tidligere Fredskorpset til Førde og i organisasjonen i dag.

1. Vennligst kryss av for din stilling/rolle (mulighet for å krysse av for flere):

Med leder mener vi direktør, avdelingsleder eller seksjonsleder

- a. Nåværende leder i Norec
- b. Nåværende ansatt som valgte å bli med på flyttingen til Førde
- c. Nåværende ansatt som hadde pendleravtale på 1-3 år
- d. Nåværende ansatt som har blitt ansatt etter flyttingen til Førde

2. Når begynte du å jobbe i Fredskorpset/Norec?

- a. Før juni 2017
- b. I perioden juni 2017-august 2018
- c. August 2018-desember 2018 (første halvår etter flytting)
- d. Etter desember 2018

Spørsmål 3 går ikke til ansatte som svarer d på spørsmål 2.

3. Hvilken rolle hadde du i gjennomføringen av flyttingen til Førde?

- a. Jeg hadde en sentral rolle
- b. Jeg hadde ikke en sentral rolle
- c. Ikke relevant

4. Hvilken seksjon i Norec jobber du i?

- a. Seksjon for næringsliv og offentlige organisasjonar (NOS)
- b. Seksjon for frivillige organisasjonar (NGO)
- c. Seksjon for kurs
- d. Seksjon for kommunikasjon og samfunnskontakt
- e. Seksjon for verksemdstyring
- f. Ikke relevant

Påvirkning på organisasjonen og dens evne til å oppfyllesamfunnsoppdraget

5. Etableringen av Norec i Førde har vært vellykket:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

6. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Spørsmål 7-8 går ikke til ansatte som har blitt ansatt etter flytting til Førde, og kun til ansatte som har vært ansatt i perioden fra før juni 2017 til desember 2018.

Forutsetter at respondenten har svart a.-c. på spørsmålet «Vennligst kryss av for din stilling/rolle», og a.-c. på spørsmålet «Når begynte du å jobbe i Norec?»

7. Norec leverte godt på samfunnsoppdraget i perioden med flytting (2017-2018):

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

8. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

9. Norec leverer godt på samfunnsoppdraget i dag:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

10. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Kompetanse

Ta stilling til følgende påstander:

11. Norec har lyktes med å få med seg kritisk kompetanse til Førde:

Med kritisk kompetanse mener vi kompetanse som er avgjørende for at Norec skal kunne opprettholde leveransene på sine viktigste oppgaver og levere på samfunnsoppdraget sitt.

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

12. Vennligst beskriv hva du mener er kritisk kompetanse for Norec:

13. Norec har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen i dag til å levere på samfunnsoppdraget:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

14. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

15. Norec evner i dag å rekruttere kritisk kompetanse til å levere på samfunnsoppdraget:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

16. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

17. Norec evner i dag å beholde kritisk kompetanse til å levere på samfunnsoppdraget:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

18. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Ledelse

Ta stilling til følgende påstander:

19. Ledelsen i Norec har håndtert etableringen i Førde på en god måte:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

20. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Organisasjonsstruktur

Ta stilling til følgende påstander:

21. Norec har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å levere på samfunnsoppdraget:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

22. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

23. Har du andre innspill eller kommentarer når det gjelder flytteprosessens påvirkning på Norecs evne til å oppfylle samfunnsoppdraget sitt?

Bytte av navn og instruks

Ta stilling til følgende påstander:

24. Det var riktig å endre navn:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

25. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Åpent spørsmål

26. Har du ytterligere kommentarer eller innspill til etableringen av Norec i Førde?

Vedlegg 5: Spørreundersøkelse tidligere ansatte / ledere

Generelle spørsmål

De generelle spørsmålene brukes for å kartlegge rolle ifm. flyttingen av tidligere Fredskorpset til Førde.

1. Vennligst kryss av for din stilling/rolle (mulighet for å krysse av for flere):

Med leder mener vi direktør, avdelingsleder eller seksjonsleder

- a. Tidligere leder i Norec
- b. Tidligere leder i Fredskorpset
- c. Tidligere ansatt som valgte å bli med på flyttingen til Førde
- d. Tidligere ansatt som hadde pendleravtale på 1-3 år
- e. Tidligere ansatt som ikke valgte å bli med på flyttingen til Førde

2. Hvilken rolle hadde du i gjennomføringen av flyttingen til Førde?

- a. Jeg hadde en sentral rolle
- b. Jeg hadde ikke en sentral rolle
- c. Annet, vennligst spesifiser:
- d. Ikke relevant

3. Når begynte du å jobbe i Fredskorpset/Norec?

- a. Før juni 2017
- b. I perioden juni 2017-august 2018
- c. August 2018-desember 2018 (første halvår etter flytting)
- d. Etter desember 2018

Påvirkning på organisasjonen og dens evne til å oppfyllesamfunnsoppdraget

Spørsmål 4 går ikke til ansatte som svarer d på spørsmål 3.

Ta stilling til følgende påstander:

4. Norec leverte godt på samfunnsoppdraget i perioden med flytting (2017-2018):

- g. Helt enig
- h. Enig
- i. Verken enig eller uenig
- j. Uenig
- k. Helt uenig
- l. Ikke relevant

5. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

6. Norec leverer godt på samfunnsoppdraget i dag:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

7. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Ledelse

Spørsmål 8 går ikke til ansatte som svarer e på spørsmål 1.

8. Ledelsen i Norec har håndtert etableringen i Førde på en god måte:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

9. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Spørsmål 10 går ikke til ansatte som svarer d på spørsmål 3.

10. Ledelsen i Fredskorpset hadde en åpen dialog internt om flytteprosessen:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

11. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Kompetanse

Ta stilling til følgende påstander:

12. Norec har lyktes med å få med seg kritisk kompetanse til Førde:

Med kritisk kompetanse mener vi kompetanse som er avgjørende for at Norec skal kunne opprettholde leveransene på sine viktigste oppgaver og levere på samfunnsoppdraget sitt.

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

13. Har du andre innspill eller kommentarer når det gjelder flytteprosessens påvirkning på Norecs evne til å oppfylle samfunnsoppdraget sitt?

Bruk av virkemidler i forbindelse med flyttingen

14. Vennligst kryss av for hvilket virkemiddel du benyttet deg av i forbindelse med flyttingen til Førde:

- a. Flytte med til Førde mot avtalt bindingstid på 1-2 år

- b. Pendle fra Oslo til Førde i andre halvår av 2018
- c. Flytte til Førde, uten bindingstid
- d. Kunne/ville ikke bli med på flyttingen til Førde
- e. Drift av kontoret i Oslo ut 2018
- f. Individuell løsning
- g. Benyttet ingen virkemidler
- h. Ikke relevant

Ta stilling til følgende påstander:

Spørsmål 15 forutsetter at respondenten har svart a.-f. på spørsmålet 14.

15. Virkemiddelet var avgjørende for at jeg valgte å bli med til Førde:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

16. Informasjon om de ulike virkemiddelpakkene har vært god:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

17. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

18. Ledelsen har vært åpne om hvem som fikk de ulike virkemiddelpakkene:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

19. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Spørsmål 20 går kun til tidligere ansatte som ikke valgte å bli med.

Forutsetter at respondenten har svart e. på spørsmål 1.

20. Dersom virkemidlene hadde vært annerledes hadde jeg pga. personlige/familiære forhold likevel ikke blitt med:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig

- f. Ikke relevant

21. Har du andre innspill eller kommentarer til bruk av virkemidler?

Bytte av navn og instruks

Ta stilling til følgende påstander:

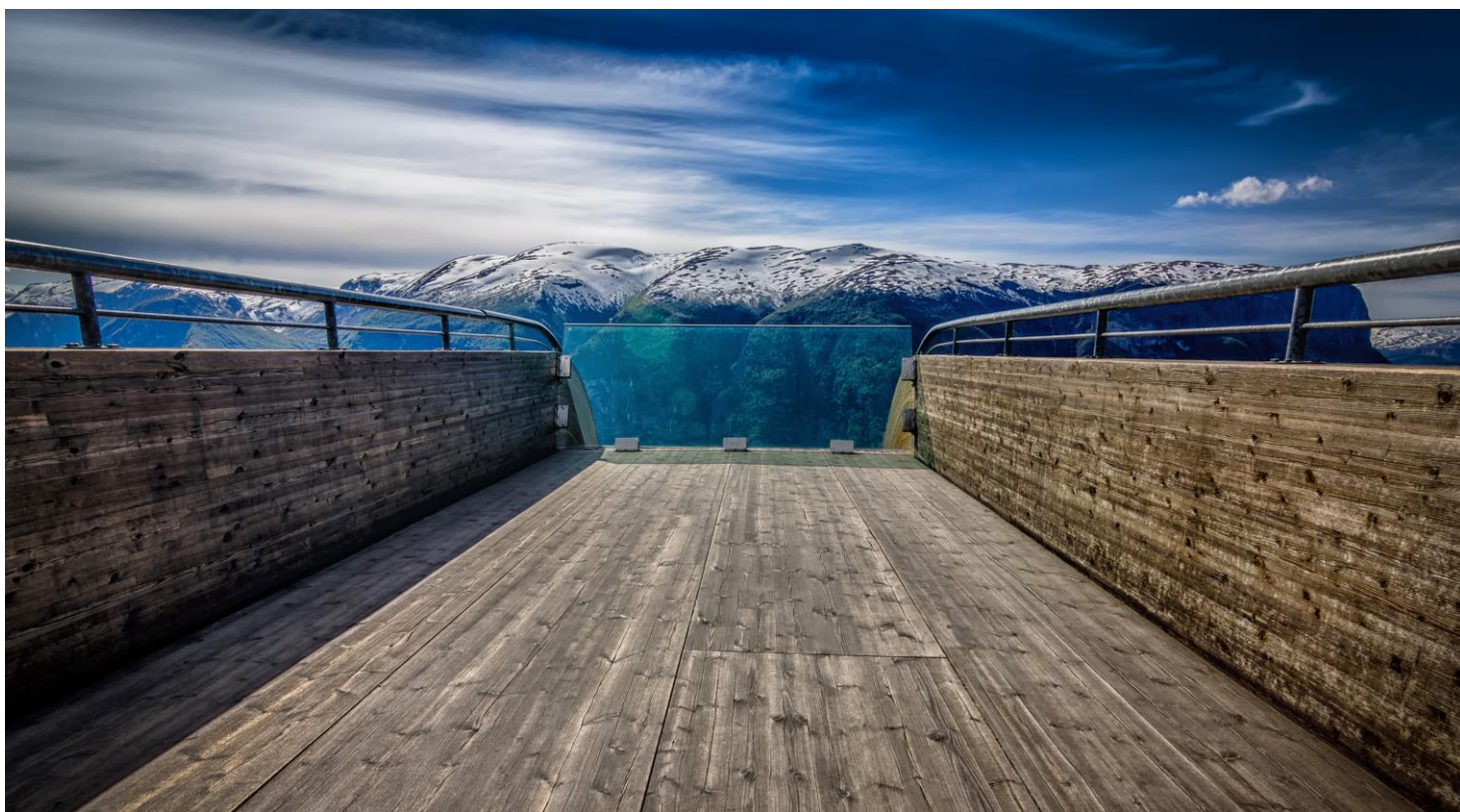
22. Det var riktig å endre navn:

- a. Helt enig
- b. Enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Uenig
- e. Helt uenig
- f. Ikke relevant

23. Dersom svaralternativ «uenig» eller «helt uenig», beskriv hvorfor:

Åpent spørsmål

24. Har du ytterligere kommentarer eller innspill til flyttingen av tidligere Fredskorpset til Førde?



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no