



STATEN I PROVINSEN

Nye
potentialer
for
Nordjylland



AALBORG UNIVERSITET

Rapportens udarbejdelse er støttet af udviklingsmidler fra
Region Nordjylland



Helle Hjortnæs Kristensen

Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet

Ina Drejer

Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet

Henrik Halkier

Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet

TITEL: Staten i provinsen. Nye potentialer for Nordjylland

UDGIVER: Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet

BIDRAGSYDERE: Postdoc Helle Hjortnæs Kristensen, Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet, Seniorforsker Ina Drejer, Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet, og Professor Henrik Halkier, Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet

ISBN nr.: 978-87-92305-24-4

FINANSIERET: Rapportens udarbejdelse er støttet af udviklingsmidler fra Region Nordjylland som led i projektet *Vision Nordjylland: Statslige arbejdspladser i Nordjylland skaber vækst*

FORSIDE ILLUSTRATION: Egen visualisering

Interviews

Sir Michael Lyons, Birmingham (4. juli 2013)

Ian Smith, London (5. juli 2013)

Internetkilder

www.effektivitet.dk

www.kyst.dk

www.sikkerhedsstyrelsen.dk

www.skm.dk

www.tinglysningsretten.dk

Pacione, M. (1982) *Space preferences, locational decisions, and the dispersal of civil servants from London*, in Environment and Planning A, vol. 14

Riksrevisionen (2009) *Omlokalisering av myndigheter*, RiR 2009:30

Scottish Executive (2005) *The Relocation Guide*

Smith, I. R. (2010) *Relocation: transforming where and how government works*

Statskontoret (1989a) *Omlokalisering av statlig verksamhet. Utvärdering av utflyttningen på 70-talet. Huvudrapport*, Stockholm

Statskontoret (1989b) *Omlokalisering av statlig verksamhet. Utvärdering av utflyttningen på 70-talet. Sammenfatning*, Stockholm

Statens Offentliga utredningar (2005) *Omlokalisering av statlig verksamhet. Lokaliseringens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner som påverkas mest av försvarsomställningen enligt 2004 års försvarsbeslut, Rapport 1, Lokaliseringsutredningen N 2004.15*

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*, Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement

Sunnevåg, K. J., Ekerhovd, N. A. (2002) *Flytting av en statsinstitusjon – erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering*, SNF-RAPPORT NR. 17/02, Samfunns- og næringslivsforskning as, Bergen

Trondal, J., Kiland, C. (2010) *Bureaucracy and Geography: Geographic Relocation of the Norwegian Central Administration*, in World Political Science Review, vol. 6, issue 1

Wormslev, S. (2013), *Nye statsjob til Nordjylland*, Nordjyske 20. juli 2013.

Indholdsfortegnelse

1. Stat og provins: Fra nulsums-spil til synergi	3
2. Sådan kan det blive.....	9
3. Sådan kan det gøres	17
Sverige	17
Udflytning som regionalpolitisk motiv	17
Udflytning som kompensation	20
Hvad kan vi lære af de svenske erfaringer?.....	23
Norge	24
Vilje og modvilje	24
Nye initiativer	26
Hvad kan vi lære af de norske erfaringer?	30
Storbritannien.....	31
Kortsigtet effektivisering af den offentlige sektor.....	31
Der skal tænkes anderledes	34
Hvad kan vi lære af de britiske erfaringer?	40
4. Fremtidsscenarier	43
Litteratur.....	45
Interviews	49
Internetkilder.....	49

Landén, A. S. (2012b) *Moved by relocation. Professional identification in the decentralization of public sector jobs in Sweden*, Institutionen för kultur och medievetenskaper, Umeå

Lloyd, M. G., Peel, D. (2006) *Devolution, Decentralization and Dispersal: Asserting the Spatiality of the Public Sector in Scotland*, in *European Planning*, vol. 14, no. 6, Routledge

Lyons, Sir M. (2003) *Independent Review of Public Sector Relocation*, Interim Report

Lyons, Sir M. (2004) *Well Placed to Deliver? Shaping the Pattern of Government Service*, Independent Review of Public Sector Relocation

Marshall, N., Bradley, D., Hodgson, C., Richardson, R., Alderman, N., Benneworth, P., Tebbutt, G., Charles, D., Gillespie, A., Tomaney, J., Goddard, J. (2003) *Public Sector Relocation from London and the South East*, prepared for the English Regional Development Agencies, Centre for Urban and Regional Development Studies

Marshall, J. N., Hodgson, C., Bradley, D. (2005) *Public Sector relocation and regional disparities in Britain*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23

Marshall, J. N., Richardson, R., Hopkins, J. (1999) *The employment implications of civil service reform in the United Kingdom: national and regional evidence from the North East of England*, in *Environment and Planning A*, vol. 31

Nilsson, J. E. (1992) *Relocation of State Agencies as a Strategy for Urban Development: the Swedish Case*, in *Scandinavian Housing & Planning Research*, vol. 9, issue 2

Office of the Deputy Prime Minister (2006) *Guidance on Location Choice: Choosing Locations for Government Business*, HM Treasury

Brännström, C., Magneryd, J. (2005) *Omlokalisering – ett spel för gallerierna?*, Magisteropsats, Företagsekonomiska institution, Stockholms universitet

Burnside, R. (2004) *Comparative Relocation Policies*, SPICe briefing to the Scottish Parliament

COWI (2005) *Analyse af syv forslag om udflytning af statslige institutioner*, baggrundsrapport udarbejdet for jysk-fynsk erhvervssamarbejde

CRT (2012) *Vejledning i brugerstyrede fremskrivninger*, modelmanual

Direktoratet for forvaltning og IKT (2012) *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging*, Rapport 2012:6, Difi

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002) *Udflytning af statslige arbejdspladser*

Geodatastyrelsen/Kort & Matrikelstyrelsen (2013) *Årsberetning 2012*

Hartung, P. (2005) *Sikkerhedsstyrelsen bor godt i Esbjerg*, Berlingske 1. marts 2005

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011) *Regionalpolitisk redegørelse 2011*

Jefferson, C. W., Trainor M. (1996) *Public Sector Relocation and Regional Development*, in *Urban Studies*, vol. 33, no. 1, Carfax

Jysk-fynsk erhvervssamarbejde (2004) *Fra holdning til handling: Syv bud på statslige arbejdspladser på det jysk-fynske område*

Lähtenmäki-Smith, K., Persson, L. O. (2002) *Restructuring the State – Regional Impacts*, Nordregio R2002:9

Landén, A. S. (2012a) *Moving Central Knowledge to a Northern Periphery: Exploring Logics of Public Sector Job Relocation in Sweden*, in *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 94, no. 4

1. Stat og provins: Fra nulsums-spil til synergi

Politik handler ikke bare om skatteryk, omfordeling, og hvordan det offentlige skal løse de enkelte opgaver på fællesskabets vegne. Det handler også om hvordan det offentliges opgaver organiseres, f.eks. hvilken rolle skal private leverandører spille, kommunernes størrelse, og opgavefordelingen mellem det nationale, regionale og lokale niveau.

Denne rapport handler om staten i provinsen. En dimension af det offentliges organisering, som normalt kun tiltrækker politisk opmærksomhed, når der f.eks. skal lukkes kaserner, centraliseres opgaver, eller omfordeles aktiviteter mellem lokalområderne. Mange velfærdsopgaver – f.eks. sundhed, uddannelse, og omsorg – varetages primært af kommuner og regioner, der er relativt tæt på brugerne. Men staten udgør stadigvæk ca. 1/4 af den samlede offentlige beskæftigelse, og de statslige institutioner er især koncentreret i hovedstadsområdet, som det fremgår af Tabel 1. Omvendt udgør statslige job en relativt mindre del af beskæftigelsen i Nordjylland og resten af provinsen.

	Storkøbenhavn	Nordjylland	Danmark
Andel af samlet beskæftigelse i staten	40 %	9 %	100 %
Statsligt ansattes andel af den samlede beskæftigede	11,6 %	7,1 %	7,8 %

Tabel 1: Statens geografi 2010

Kilder: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011). Regionalpolitisk redegørelse 2011. København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, samt Danmarks Statistik, Statistikbanken (RAS).

Begrundelsen for centraliseringen af statslige administrative opgaver går bl.a. tilbage til industrisamfundets papirbaserede måde at organisere forvaltning

på, hvor nærhed mellem politikere, ministerier, styrelser og institutioner prioriteres af hensyn til muligheden for løbende kontakt og kommunikation. Noget der naturligvis er vigtigt, men som i den digitale tidsalder sagtens kan organiseres på andre måder. Gennem de sidste årtier har det da også været skiftende regeringers officielle politik, at nye statsinstitutioner så vidt muligt skal placeres uden for hovedstadsområdet. Og de vellykkede eksempler herpå understreger, at det naturligvis sagtens kan lade sig gøre (se boks 1).

Litteratur

Ankestyrelsen (2013) *Nyt fra Ankestyrelsen nr. 5, juni 2013*

Asplan Viak (2009a) *Evaluering av utflytning av statlig virksomhet. Komparativ analyse, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Asplan Viak (2009b) *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Konkurransetilsynet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Asplan Viak (2009c) *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Luftfartilsynet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Asplan Viak (2009d) *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Sjøfartsdirektoratet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Asplan Viak (2009e) *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Kystverket, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Asplan Viak (2009f) *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Medietilsynet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Asplan Viak (2009g) *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Audit Scotland (2005) *Relocation of Scottish Executive departments, agencies and NDPBs*, Prepared for Auditor General for Scotland

BiGGAR Economics (2003) *Economic Impact of the Relocation of the Scottish Public Pension Agency*, A report to Scottish Enterprise Borders and Scottish Borders Council

Brain, G. (2007) *Independent Review of Policy on Location of Public Sector Jobs*

- Et *'norsk'* scenarie, hvor magtfulde interesseorganisationer og institutionelle interesser forhindrer, at der sker ret meget – eller noget overhovedet.
- Et *'svensk'* scenarie, hvor hovsaløsninger nok flytter statslige arbejdspladser, men ikke skaber nogen videre synergi mellem statsinstitutionerne og den omkringliggende region.
- Et *'engelsk'* scenarie, hvor udflytning af statslige institutioner og opgaver er led i en langsigtet strategi for at optimere udnyttelsen af offentlige ressourcer med henblik på at øge den økonomiske vækst og dynamik i regionerne, så de bliver konkurrencedygtige internationalt.

Udviklingen af hvert scenarie afhænger således af den politiske vilje i Danmark til at ændre kurs fra en centralistisk tankegang, hvor statslige arbejdspladser og opgaver er nødt til at være placeret i hovedstaden tæt på politikerne til en mere decentral organisering af den offentlige sektor med moderne management strategier. Regionerne er også aktive spillere i denne udvikling. Det er vigtigt, at regionerne sammen kommer ud af det, som Lyons kalder et 'skakspil', hvor regionerne konkurrerer internt med hinanden om at tiltrække de statslige arbejdspladser, der sporadisk udflyttes. Regionerne skal tale med én stemme overfor regeringen og kræve, at decentralisering kommer på den politiske dagsorden; at der bliver sørget for indbyggede mekanismer, der sikrer en kontinuerlig og langsigtet decentralisering. Dette vil være til gavn for hele Danmark.

Boks 1. Nye – eller relokiserede – statslige institutioner uden for Hovedstadsregionen siden 2000

Sikkerhedsstyrelsen

Ny styrelse under det daværende Økonomi- og Erhvervsministerium (hører nu under Erhvervs- og Vækstministeriet), der blev etableret i Esbjerg med ca. 75 medarbejdere i løbet af 2004 og 2005. Styrelsen opstod i forbindelse med sammenlægningen af en række opgaver omkring gassikkerhed (Danmarks Gasmateriel Prøvning), elsikkerhed (Elektricitetsrådet), produktsikkerhed (Forbrugerstyrelsen), akkreditering og metrologi (Erhvervs- og Boligstyrelsen) og fyrværkeri (Beredskabsstyrelsen). De funktioner, der blev samlet i den nye styrelse, blev tidligere udført af medarbejdere i København. Styrelsen beskæftiger i dag ca. 125 medarbejdere.

Kilder: www.sikkerhedsstyrelsen.dk og "Sikkerhedsstyrelsen bor godt i Esbjerg", Berlingske 1. marts 2005.

SKATs Betalingscenter

SKAT etablerede et nyt landsdækkende betalingscenter i Ringkøbing i 2007. Betalingscenteret er en enhed under Skatteministeriet, og blev etableret som led i sammenlægningen af de kommunale skattemyndigheder med de statslige told- og skattemyndigheder i den nye statslige enhedsforvaltning SKAT. Ved samme lejlighed blev der bl.a. etableret 30 skattecentre rundt omkring i landet, mens de kommunale skatteforvaltninger blev nedlagt. Overførslen af arbejdspladser til Ringkøbing skete således ikke fra ét sted i landet. Der er godt 200 medarbejdere ansat ved SKATs Betalingscenter i Ringkøbing.

Kilder: www.skm.dk og www.effektivitet.dk

Tinglysningsretten

Etableret som en ny enhed i Hobro med ca. 140 medarbejdere i 2007. Tinglysningsretten er en del af Danmarks Domstole. Forud for etableringen af Tinglysningsretten foregik tinglysningen i Danmark ved landets 82 byretter. Der er i dag ca. 100 medarbejdere ansat hos Tinglysningsretten i Hobro.

Kilde: www.tinglysningsretten.dk

Ankestyrelsen

I forbindelse med en fusion af de sociale nævn, beskæftigelsesankenævne og Ankestyrelsen i juli 2013 er der placeret en afdeling under Ankestyrelsen i Aalborg. Ved opstarten var der ca. 50 ansatte. Medarbejderne var tidligere ansatte ved statsforvaltningen i Nordjylland, idet statsforvaltningerne er blevet beskåret og en del af deres opgaver er overført til Ankestyrelsen. Det er planen, at Ankestyrelsen skal have ca. 100 ansatte i Aalborg ved udgangen af 2013, idet tidligere medarbejdere ved statsforvaltningerne i Ringkøbing og Aabenraa er tilbudt overflytning til Ankestyrelsen. Der planlægges også ny-rekrutteringer.

Kilder: Nyt fra Ankestyrelsen nr. 5. juni 2013 og "Nye statsjob til Nordjylland", Nordjyske 20. juli 2013.

Kystdirektoratet

Direktoratet blev oprettet i Lemvig i 2001, men der var i dette tilfælde ikke tale om en decideret nyetablering, men om at Kystinspektoratet, som også lå i Lemvig, skiftede navn og overtog nogle få, nye opgaver. Kystdirektoratet er en styrelse under Transportministeriet, og er den statslige kyst- og havneenhed i Danmark. Der er ca. 80 medarbejdere ved direktoratet i Lemvig, og yderlige ca. 30 medarbejdere fordelt mellem Hvide Sande og Esbjerg.

Kilde: www.kyst.dk

Spørgsmålet om decentralisering af statsopgaver er imidlertid sjældent genstand for meget politisk opmærksomhed, undtagen i tilfælde af lukninger eller omfordeling af aktiviteter i provinsen. Som vi senest har set i forbindelse med reorganisering inden for forsvaret, er kasernelukninger noget, der bringer borgmestre og lokal-valgte folketingsmedlemmer på banen for at forsvare aktiviteter og beskæftigelse i lokalområdet. Placeringen af statslige opgaver bliver således en konflikt mellem de forskellige dele af provinsen, et nulsums-spil med fokus på den kortsigtede fordeling af især arbejdspladser, der i det lange løb ikke gør den store forskel på den overordnede balance mellem hovedstad og provins. Men til gengæld overses den langsigtede betydning af tilstedeværelsen af statslige institutioner uden for hovedstadsområdet.

Udgangspunktet for denne rapport er, at den nuværende koncentration af statslige aktiviteter er uhensigtsmæssig, fordi den bidrager til at forstærke ubalancen i vækstmulighederne mellem landsdelene. Kort sagt er der vigtige 'bivirkninger' af statens tilstedeværelse i Nordjylland, og provinsen i øvrigt, som vi går glip af med den nuværende centralisering af opgaverne. Det handler ikke bare om selve de statslige arbejdspladser på kort sigt, men også på længere sigt de afledte effekter i form af beskæftigelse i andre erhverv, et bredere og mere attraktivt arbejdsmarked, og øgede muligheder for vidensudveksling og udvikling sammen med private virksomheder.

Der er med andre ord gode grunde til at overveje en systematisk og proaktiv politik for udflytning af statslige institutioner fra hovedstadsområdet til Nordjylland og andre dele af provinsen, i lighed med hvad vi har set i andre nordvesteuropæiske lande, vi normalt sammenligner os med. Erfaringerne herfra viser imidlertid, at der er en række forhold, der har indflydelse på, hvorvidt decentralisering af statsinstitutioner kommer til at bidrage til vækst og udvikling:

- *Motivet* bag udflytningen er vigtigt, fordi det har betydning for de valg der træffes mht. hvilke institutioner, der skal placeres hvor og hvornår. Der er f.eks. forskel på
 - hovsølsninger med fokus på f.eks. kortsigtet beskæftigelseseffekt eller umiddelbar besparelse af huslejudgifter

4. Fremtidsscenarioer

Vores undersøgelser har vist, at placering af statslige arbejdspladser uden for København vil kunne gavne den økonomiske udvikling i Nordjylland og andre dele af provinsen, ikke alene gennem direkte jobskabelse, men også gennem afledte effekter. På kort sigt i form af yderligere beskæftigelse, på længere sigt gennem styrkelse af regionens økonomiske robusthed og dynamik gennem en bredere vifte af jobmuligheder, kompetencer og viden.

Undersøgelserne har også vist, at det ikke er ligegyldigt, hvordan placeringen af statslige institutioner og opgaver bliver grebet an. Internationale erfaringer peger således på tre vigtige forhold, der har indflydelse på, hvordan udfaldet af en udflytning bliver:

- *Motivet* for udflytning: Er der tale om en hovsa-reaktion på en lokal beskæftigelseskriser, eller et led i en langsigtet strategi for bedst mulig samfundsmæssig udnyttelse af statens ressourcer?
- *Måden* hvorpå udflytningen foregår, herunder hvorledes udflytningen indgår i udviklingen af den udflyttede organisations aktiviteter.
- *Matchet* mellem statsinstitutionen og modtagerregionen med hensyn til aktiviteter og kompetencer, herunder mulighederne for rekruttering samt samspil med virksomheder, organisationer og vidensinstitutioner i området.

Vi mener, der er gode grunde til seriøst at overveje muligheder og perspektiver i en proaktiv udflytning af statslige opgaver og institutioner til Nordjylland og andre dele af provinsen. Men internationale erfaringer viser, at dette ikke vil ske af sig selv. Vi står således over for tre mulige scenarier for den fremtidige udvikling med hensyn til placeringen af statslige aktiviteter uden for hovedstadsområdet:

eksisterende arbejdsmarked og de virksomheder, der findes i de respektive regioner, så der kan blive skabt stærke klynger i hver region. Regionerne skal tale med én stemme overfor centraladministrationen og kræve en sammenhængende regionalpolitisk strategi fra regeringen og politikerne. Der skal således være et tæt samarbejde mellem regionerne og regeringen med en fælles ideologi, hvor der er indbygget mekanismer, der sørger for udflytning af statslige arbejdspladser. Dette er nøglen til økonomisk udvikling i regionerne, øget international konkurrenceevne, en mere balanceret udvikling i hele landet, samt til at undgå en udvikling, hvor al magt er centraliseret i hovedstaden.

- langsigtede udviklingsplaner, der f.eks. sigter på at effektivisere den offentlige sektor og selve den statslige institution eller at optimere den samfundsøkonomiske effekt af udflytningen
- *Matchet* mellem den udflyttende institution og modtagerregionen, f.eks. med hensyn til muligheder for lokal rekruttering af kompetent arbejdskraft, mulighederne for samspil med private virksomheder og andre offentlige institutioner i lokalområdet/regionen
- *Måden* hvorpå man udflytter. En stringent planlægning og udførelse af udflytningen(erne), som er centralt styret, har større effekt end udflytninger som har udgangspunkt i den udflyttede institutions interesser. Samtidig har det også betydning, hvorvidt der tænkes i udflytning af enkelte institutioner, eller om der flyttes klynger af relaterede institutioner til samme område eller bygning i byen.

Denne rapport analyserer først et eksempel på en mulig udflytning af en mellemstor statsinstitution til Nordjylland, for derigennem at vise, hvilke konsekvenser decentralisering vil kunne have, både for lokalområdet/modtagerregionen og for landet som helhed, på kort sigt og længere sigt. Dernæst redegøres for erfaringerne med decentralisering af statsinstitutioner i tre lande, som Danmark ofte sammenlignes med. I denne redegørelse er der fokus på de praktiske sider af decentraliseringen, herunder betydningen af drivkræfterne bag forandringerne, planlægningen af strategien for udflytningerne, samt hvilke effekter decentraliseringen har haft i regionerne. På baggrund heraf beskrives afslutningsvist nogle scenarier for iværksættelse af udflytning af statslige institutioner i Danmark, i første omgang frem til slutningen af dette årti, dvs. mulige versioner af en 2020-plan for statslige decentralisering.

disse effektiviseringsgevinster og lignende, har *måden*, hvorpå udflytningerne har været udført, også været tilpasset. Selvom man kan se en nøje planlagt udflytningsplan i slut-1980erne og 1990erne, har der ikke været de langsigtede mål med udflytningerne, som har indflydelse på de regionale ringvirkninger. Der er overordnet set sket en tilførsel af arbejdskraft, men der har ikke været påviselige kvalitative og kvantitative effekter i regionerne.

Man ser en lignende sammenhæng mellem motiv og måde i de seneste udflytninger, som er baseret på Lyons' og Smiths rapporter og analyser. *Motivet* er her et helt andet, nemlig langsigtet regional udvikling samt en omorganisering af den offentlige sektor i samme øvelse. For at opnå de ambitiøse målsætninger, påpegede begge rapporter, at *måden*, eller udførelsen af planerne, krævede stringent tovholderi af regeringen og politisk engagement for at koordinere og overvåge implementeringen, så placeringen af institutionerne skete på baggrund af et velargumenteret *match* med regionen. Det var vigtigt, at regionerne stod sammen og ikke havde intern konkurrence om tiltrækningen af statslige arbejdspladser. Ydermere vil koordineringen af klynger af relaterede institutioner i regionerne være af stor betydning for de regionale effekter. Det blev vist, at placeringen af de statslige arbejdspladser har stor betydning for maksimeringen af de økonomiske effekter både i regionerne, men også i de udflyttede institutioner.

En yderligere erfaring, som vi i Danmark kan lære af, er, at vi skal komme ud over det 'skakspil', som foregår. Lyons (interview) peger på, at udflytningspolitikken i mange lande, Danmark inklusivt, tager form som et 'skakspil', hvor regionerne konkurrerer med hinanden om at tiltrække statslige arbejdspladser. Regionerne hver især siger til regeringen, at de også vil have en del af det som findes i hovedstaden – statslige arbejdspladser. Politisk pres leder til et 'skakspil', hvor statslige arbejdspladser sporadisk udflyttes i et kortsigtet perspektiv. Denne tilgang skal vi væk fra. I stedet skal vi have et langsigtet perspektiv med øget fokus på økonomiske effekter i regionerne, men også effektiviseringsgevinster i den offentlige sektor. Smith (interview) supplerer, at det er vigtigt, at man ikke konkurrerer regionerne imellem, men sammen finder de statsinstitutioner, som bedst komplementerer det

tredjedel vha. udflytninger. Man bør yderligere sætte sig et mål om at der højst må være et bestemt antal embedsmænd placeret i London, og hvis man overskrider dette tal, må man sætte ind igen. Dette udgør den indbyggede institutionaliserede mekanisme, som Smith argumenterer, Lyons' review ikke havde taget højde for. Det vil sige, at udflytning af statslige arbejdspladser og en dynamisk udvikling i landet potentielt set altid vil være på den politiske dagsorden. Derudover anbefaler Smith, at man skal begynde at se på offentlig forvaltning som en moderne virksomhed, som skal gøre brug af moderne management strategier, hvor det er nødvendigt at styre den som en sammenhængende enhed med beslutninger om trade-off mellem hovedstaden og regionerne samt mellem forskellige departementer. Som det er nu styres den offentlige sektor på en gammeldags måde, som hører hjemme i det 19. århundrede.

Der kom imidlertid en økonomisk krise og et parlamentsvalg i vejen for udførelsen af Smiths planer. Den nye konservative regering havde en anden dagsorden end udflytning af statslige arbejdspladser. Man skulle imødegå konsekvenserne af den økonomiske krise på en anden måde end flere udflytninger af statslige arbejdspladser. Det vil sige, at planerne om udflytning af statslige arbejdspladser som middel til økonomisk udvikling af regionerne ikke er blevet ført ud i livet. Stoppet i udflytning af statslige arbejdspladser i kombination med den globale økonomiske udvikling har resulteret i en øget ubalance i den økonomiske udvikling i landet, hvor London igen har taget føringen på bekostning af provinsbyerne. Denne udvikling er potentielt farlig. Smith er dog optimistisk om, at udflytningsplanerne nok skal blive ført ud i livet i den nærmeste fremtid for at sikre en positiv udvikling af landet (interview, Smith).

Hvad kan vi lære af de britiske erfaringer?

Motivet for udflytning af statslige arbejdspladser i Storbritannien har varieret gennem tiden, selvom en mere balanceret regional udvikling har været en del af motivet gennem alle strategier. Når motivet har været kortsigtet effektivisering, offentlige besparelser og en markedstilpasset offentlig sektor, har det regionalpolitiske motiv spillet anden violin. Når *motivet* har været på

2. Sådan kan det blive

Der er tidligere lavet analyser af mulighederne for og perspektiverne i at udflytte statslige institutioner fra Hovedstadsområdet til provinsen. Den daværende Erhvervs- og Boligstyrelse gennemførte eksempelvis i 2002 en analyse af "Udflytning af statslige arbejdspladser", som indeholdt en gennemgang af kriterier for egnede modtagerområder og udflytningsegne institutioner. COWI udarbejdede i 2005 en "Analyse af syv forslag om udflytning af statslige institutioner" for det daværende jysk-fynske erhvervsamarbejde. Udgangspunktet for analysen var publikationen "Fra holdning til handling: Syv bud på statslige arbejdspladser til det jysk-fynske område" udgivet af amter og kommuner i Jylland og Fyn i 2004. De syv institutioner var udvalgt ud fra en målsætning om, at de kunne bidrage til en udvikling af allerede eksisterende vækstspor i modtageområdet.

De syv analyserede flytninger i COWIs analyse er:

- KVL – den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole - til Foulum ved Viborg og Skejby ved Aarhus
- Forskningsafdelingen for Vindenergi ved Risø til Herning
- Fødevarestyrelsen til Fredericia
- Kort- og Matrikelstyrelsen til Aalborg
- Energistyrelsen til Esbjerg
- Dele af Direktoratet for FødevarerErhverv til Tønder
- Søfartsstyrelsen til Svendborg.

I COWIs analyse, der er opfølgning på og uddybning af det jysk-fynske udspil, er der fokus på match og synergimuligheder mellem en eventuelt indflyttende institution og modtageområdet. Analysen vurderer også de økonomiske konsekvenser af en udflytning, i form af eventuelle huslejesbesparelser, personalerelaterede besparelser og engangsudgifter ifm. flytning og rekruttering.

COWIs analyse beskæftigede sig primært med de direkte effekter af eventuelle flytninger af statslige institutioner. Etableringen af en statslig institution i et nyt område – hvad enten der er tale om en relokalisering af en eksisterende eller oprettelsen af en ny institution – vil imidlertid også have nogle afledte eller indirekte effekter på området (hvis der er tale om en flytning af en institution, vil der tilsvarende være indirekte effekter på det område, som institutionen flyttes fra). Det skyldes for det første, at institutionen vil efterspørge produkter og serviceydelser fra leverandører, hvoraf en del typisk vil være placeret i nærområdet. For det andet vil de medarbejdere, der bliver ansat ved institutionen, også efterspørge mere end de ville være i stand til, hvis de ikke havde ansættelse ved institutionen. Disse efterspørgselseffekter betyder, at den samlede effekt på et lokalområde i form af nye arbejdspladser ved etableringen af en statslig institution bliver større end det antal arbejdspladser, der er ved institutionen.

De forskellige typer af effekter illustreres bedst i form af et konkret eksempel. Med inspiration fra det jysk-fynske samarbejde og COWIs analyse har vi arbejdet med et eksempel, hvor Geodatastyrelsen – der indtil december 2012 hed Kort- og Matrikelstyrelsen – flyttes fra København til Nordjylland, nærmere bestemt Aalborg Kommune.¹

Baggrunden for, at det netop er en flytning af Geodatastyrelsen til Nordjylland, der indgår i eksemplet, er, at Nordjylland har nogle særlige forudsætninger, der gør, at den nordjyske region og Geodatastyrelsen kan være et godt match.

Geodatastyrelsen hører under Miljøministeriet, og har ansvar for infrastruktur for geografisk information, opmåling, kortlægning og matrikel- og landinspektørvæsen. Geodatastyrelsen varetager statens opgaver indenfor

¹ Vi har i tidligere beregninger arbejdet med en flytning af Geodatastyrelsen til Hjørring, men disse beregninger overvurderede nettoskabelsen af arbejdspladser, fordi den gennemsnitlige arbejdsplads indenfor offentlig administration i Hjørring Kommune har et væsentligt anderledes – og større – råvareforbrug end den gennemsnitlige arbejdsplads inden for offentlig administration i Københavns Kommune. Og i modellen antages det, at når der etableres en ny arbejdsplads inden for offentlig administration i en kommune, så vil denne arbejdsplads ligne (gennemsnittet for) de øvrige arbejdspladser inden for offentlig administration i kommunen. En flytning til Hjørring Kommune kan dog forventes at have en større afsmittende effekt på øvrige kommuner end en flytning til Aalborg Kommune, primært pga. Aalborg Kommunes størrelse.

'push' faktorer, som skal drive arbejdspladser ud af hovedstaden og 'pull' faktorer, der skal tiltrække arbejdspladser til regionerne. Indtil da var push faktorerne stærkere og hurtigere udviklet end pull faktorerne. Smith argumenterer, at der i regionerne havde været intern konkurrence byerne imellem om, hvem der kunne være modtager-by. Denne konkurrence ville Smith væk fra; det skulle handle om at regionerne skulle stå sammen som en enhed, der havde noget at byde på, og som kunne tiltrække de offentlige institutioner. Dette ville Smith bygge videre på, så udflytningerne ville få et endnu mere regionalpolitisk strategisk fokus. Smith argumenterer, at når regionerne står sammen, kan man øge den regionale konkurrencedygtighed gennem øget økonomisk aktivitet i regionerne. Smith havde planer om at skabe klynger med relateret aktivitet bestående af både offentlige og private virksomheder i regionerne (interview, Smith)

Her kom regionerne til at spille en aktiv rolle i deres egen fremtid. Indtil da havde de ikke haft deres egen regionalpolitik. Hver region fik ansvar for at udforme en specifik regionalpolitisk strategi for, hvordan regionen kunne udvikles som følge af udflytningen, samt hvad man selv ville gøre i regionen for at bidrage til en positiv udvikling. Regionerne blev således opfordret til at forberede en sammenhængende plan for, hvad deres region (og ikke de enkelte byer) specifikt havde at byde på: hvilket arbejdsmarked og hvilke typer virksomheder var til stede, hvilken infrastruktur i form af ejendomme til rådighed for den udflyttede myndighed kunne regionen byde på, hvordan så boligmarkedet til tilflytterne ud, og andre ting. Baseret på det regionale samarbejde kunne man så sikre en mere balanceret regional udvikling, og ved hjælp af udflyttede statsinstitutioner kunne man skabe klynger af offentlige og private virksomheder, som sammen kunne øge den internationale konkurrenceevne for regionen. Man kunne f.eks. skabe en sundhedsklynge, der hvor der allerede eksisterede sundhedsrelaterede virksomheder. Matchet er derfor vigtigt i den økonomiske regionale udvikling.

Smith foreslog i 2010 en udflytning af 15.000 statslige arbejdspladser, og at den britiske regering over de næste 10 år frem mod 2020 bør sætte sig selv det mål at reducere antallet af embedsmænd i London yderligere med mindst en

at anerkende, at placering af den offentlige sektors institutioner er en vigtig del af virksomhedsplanlægning. Det er vigtigt at tage det seriøst. Især hvis man har et langtidsperspektiv, når man planlægger, kan man få store økonomiske gevinster og udføre opgaverne mere effektivt. Ansvar for herfor ligger hos regeringen (interview, Lyons).

Som det ses, var Lyons' udflytningsplan baseret på en målsætning om at udflytte en række offentlige arbejdspladser til regionerne for at øge regionernes og den offentlige sektors økonomiske performance. Dette lykkedes for Lyons, men efterfølgende kritiseres han for, at planen kun bidrog til at skabe arbejdspladser i regionerne – "det er kun jobs" – og ikke økonomisk vækst (interview, Smith). Smith pointerer dog, at det Lyons' udflytningsplaner især havde gjort, var at skabe et ændret adfærdsmønster i den måde, regeringen ser sin placering på. Der er med andre ord blevet gjort op med den nedarvede centralistiske tankegang og der var påbegyndt udflytning af statslige arbejdspladser til regionerne. Men det endelige mål var ikke nået.

I 2010 blev Ian R. Smith derfor bedt om at udforme en rapport, som skulle følge op på Lyons' anbefalinger for at forstærke det regionalpolitiske fokus med udflytning af statslige institutioner og sikre at udflytninger blev en kontinuerlig målsætning. Der var ikke nogen mekanisme i Lyons' strategi, der sikrede denne kontinuitet. Smith argumenterer, at det er en nødvendighed med udflytninger af statslige arbejdspladser for at undgå en øget centralisering af staten i hovedstaden. Han mener, det er potentielt farligt at have magten centraliseret i hovedstaden både politisk, økonomisk og socialt. Han ser et skrækscenarie, hvor hovedstadsområdet er i rivende udvikling og resten af landet så og sige bliver hægtet af, og hvor hovedstaden helt bevidst erklærer sig uafhængig fra resten af landet. Dette er farligt for landets fremtid (interview, Smith).

Smith argumenterede, baseret på erfaringerne fra Lyons' udflytningsplaner, at udflytninger ikke bare kan spare penge i den offentlige sektor; de kan også skabe en økonomisk dynamik og vækst i regionerne og virke som en katalysator for at forbedre effektiviteten af den offentlige sektor generelt. Som det sås i Lyons' plan, afhænger en strategisk langsigtet udflytningsplan af

kort- og geodataområdet i Danmark, Grønland, Færøerne og farvandene heromkring. Internt i Miljøministeriet har Geodatastyrelsen desuden ansvaret for tværgående opgaver i relation til it-anvendelse, udvikling af digital forvaltning og datakoordination (Geodatastyrelsen, Årsberetning 2012). Der er ca. 300 årsværk beskæftiget i styrelsen. Heraf har langt størstedelen arbejdsplads i det nordvestlige København. Ca. ti medarbejdere er dog ansat ved Miljøcenter Aalborg, som også er en del af styrelsen.

Fordi Geodatastyrelsen har ansvaret for landinspektørvæsenet i Danmark, er der en naturlig kobling til Aalborg Universitet, som er den eneste institution, der uddanner landinspektører i Danmark. Siden 2007 har landinspektøruddannelsen dog også været udbudt fra Aalborg Universitets campus i København, og i de senere år er universitetets optag af landinspektører større ved campus i København end i Aalborg. Nordjyllands kompetencemæssige fordele ift. Geodatastyrelsen er derfor nok ikke længere helt så udtalte, som da det jysk-fynske samarbejde fremlagde sit forslag om at flytte styrelsen til Aalborg i 2004. Men det alternative arbejdsmarked for landinspektører er alt andet lige mindre i Nordjylland end i Hovedstadsområdet, og derfor kan konkurrencen om denne type medarbejdere også være mindre i Nordjylland. Hertil kommer, at universitetets campus i Aalborg er hjemsted for en række specialiserede forskningsfelter, der relaterer sig til styrelsens arbejdsfelter og ansvarsområder. Endelig uddannes der også andre relevante faggrupper for styrelsen – som eksempelvis civilingeniører, økonomer, planlæggere og dataloger - ved universitetets campus i Aalborg. Der kan derfor forventes nogle gensidige dynamiske effekter af den geografiske nærhed mellem en fagligt specialiseret arbejdsplads som Geodatastyrelsen og de relevante faglige miljøer ved Aalborg Universitet. Sådanne effekter er det imidlertid svært at sætte tal på.

I det efterfølgende vil vi derfor fokusere på det, der kan sættes tal på, nemlig de effekter på antallet af lokale/regionale arbejdspladser, som en flytning af Geodatastyrelsen til Nordjylland kan have. Effekterne er estimeret ved hjælp af den lokaløkonomiske model LINE (se boks 2 for en nærmere beskrivelse af

metoden). Der er tale om nogle indledende, forsøgsvisse beregninger, hvis primære formål er at illustrere, hvordan oprettelse og nedlæggelse af arbejdssteder har effekter, der rækker videre end de direkte berørte arbejdssteder og disses hjemstedskommuner. Modelberegningerne kan med fordel videreudvikles for at komme tættere på sandsynlige scenarier.

Boks 2. Hvordan er de indirekte effekter estimeret?

Beregningerne af effekten af en eventuel flytning af Geodatastyrelsen fra Københavns Kommune til Aalborg Kommune er foretaget med den lokaløkonomiske LINE-model for erhverv og beskæftigelse, der er udviklet af Center for Regional- og Turismeforskning (CRT). Modellen baserer sig blandt andet på udbyggede nationalregnskaber for kommuner og regioner.

Konkret er effekten af flytningen estimeret ved at det forudsættes, at der nedlægges et arbejdssted med 279 ansatte inden for brancheområdet "Offentlig administration, forsvar og politi" i Københavns Kommune samtidig med, at der oprettes et arbejdssted med 323 ansatte inden for samme brancheområde i Aalborg Kommune. Forskellen i antal beskæftigede ved det nedlagte og oprettede arbejdssted skyldes, at det antages at lønsummen fastholdes konstant, og da lønniveauet for de berørte medarbejdergrupper er lavere i Aalborg end i Københavns Kommune, kan man få flere medarbejdere inden for samme lønsum i Aalborg. Hertil kommer afledte effekter i forhold til råstofforbrug (arbejdsstedets køb af varer og tjenesteydelser) og virkninger på de lokale indkomster og private forbrug.

I forhold til medarbejdersammensætningen er der taget udgangspunkt i den konkrete medarbejdersammensætning for Kort- og Matrikelstyrelsen (som Geodatastyrelsen hed frem til 2012), der beskrives i COWIs rapport fra 2005 om "Analyse af syv forslag om udflytning af statslige institutioner".

De resultater, der præsenteres i tabel 2 og 3 er baseret på beregninger, der er foretaget på kort sigt. Det betyder, at befolkning og arbejdsstyrke er givne, mens arbejdsløsheden tilpasses ændringer i beskæftigelsen. Pendlingen estimeres ud fra det observerede pendlingsmønster i de berørte områder. I og med det antages, at der ikke sker ændringer i arbejdsstyrken, vil arbejdsløsheden falde i de kommuner, der leverer arbejdskraft til det nye arbejdssted. Modellen beskriver således ikke hvor mange, der flytter med fra København, og hvor mange der kan rekrutteres lokalt i Nordjylland. Modelberegningerne viser alene nettoresultatet for beskæftigelse og arbejdsløshed. De afledte eller indirekte virkninger, som identificeres i modellen, skyldes at den lokale efterspørgsel ændres, når der oprettes (eller nedlægges) et arbejdssted, hvilket betyder ændret beskæftigelse og arbejdsløshed. Ændret beskæftigelse medfører ændring i indkomster, hvilket igen påvirker det private forbrug. På denne måde spredes de inducerede virkninger. Der er også fortaget beregninger på længere sigt, hvor det antages, at befolkningen ændres som følge af ændringer i beskæftigelsen. Det betyder at arbejdsløsheden forventes at være uændret. Resultaterne af disse beregninger indgår ikke i tabel 2 og 3, men omtales kort i en note.

Kilde: CRT (2012), Vejledning i brugerstyrede fremskrivninger (www.crt.dk).

stærkere regionale gevinster samt forbedrede arbejdsrutiner og organisation for den udflyttede institution. I denne proces blev de udflytningsegne institutioner bedt om at overveje og koordinere at flytte flere institutioner med relaterede ansvarsområder til samme modtagerkommune. Baseret på Lyons' analyse af historiske erfaringer med udflytninger i Storbritannien, argumenterede han, at ved flytning af klynger af statsinstitutioner med relaterede arbejdsopgaver ville den regionale effekt maksimeres. Dog skulle man overveje at tilpasse lønningerne det lokale arbejdsmarked for at undgå at overophede det lokale arbejdsmarked på grund af en skævvridning af lønniveauet. Det ville have den modsatte effekt.

Igen gennem hele denne proces var der en stærk politisk vilje til at ville gennemføre Lyons' plan og regeringen nedsatte et udvalg, som skulle stå for den stringente udførelse af planerne. Målsætningen var, at planen skulle være gennemført inden år 2010, hvilket i sammenligning med udflytningerne i Norge og Sverige er lang tid. Men måske har det været en faktor, som har haft en positiv indvirkning på resultatet af udflytningerne. Der har været tid til nøje at planlægge og overveje alle tænkelige muligheder og faser i udflytningen, således at der har været potentiale for størst mulige regionale gevinster og mindst mulig besvær for institutionerne.

Faktisk var udflytningsplanerne gennemført i 2009 med det resultat at problemregionerne, som blev valgt som modtagerregioner fik tilført kompetencearbejdspladser. Mange af modtagerregionerne var traditionelle industriregioner, som havde oplevet nedgang. Så ved tilførsel af højkompetencearbejdspladser til regionen blev vidensbanken i det regionale arbejdsmarked forstærket og medførte innovation, som så har ført til en øget produktivitet og dermed højere indtjening. Og på længere sigt forventes det at bidrage til at forbedre uddannelsesniveauet i regionen, fordi virksomhedernes efterspørgsel på højtuddannet arbejdskraft steg (Lyons, 2003, Lyons, 2004, Marshal et al., 2005).

Lyons kom frem til den konklusion, at udflytning af statslige arbejdspladser faktisk virker. Det er billigere at drive offentlig virksomhed udenfor London og ofte blev servicen også forbedret. Lyons argumenterer, at regeringer er nødt til

Norge, hvor det rent faktisk ledte til en rigid og til tider ikkeeksisterende politisk beslutningsproces. De sædvanlige argumenter for, hvorfor en statsinstitution ikke kan flyttes, ville i denne proces ikke blive accepteret. Lyons påpegede, at det forventes, at der ville være modvilje i de berørte institutioner, og at det således ville kræve stærk politisk mod-modvilje til at ville gennemføre udflytningsplanerne. Lyons kalder dette en bottom-up udflytning, som var under centralt styret 'strategisk vejledning', mens andre måske nærmere vil kalde det en top-down styret proces. Der skulle med andre ord meget stærke argumenter til for ikke at kunne blive berørt af udflytning. Det handlede om flytningen af jobbet og ikke personerne bag. Man skulle fokusere på jobbet og undgå at blive fanget i trivselsdebatten, som de udflytningstruede medarbejdere naturligvis ville bringe op. Man var nødt til at have dette perspektiv for at kunne effektivisere den offentlige sektor. Det blev besluttet, at det kun var de institutioner, der var involveret i strategisk policy udvikling og administration, som forblev placeret i London.

Efterfølgende blev regeringen bedt om at inddrage regionerne for at identificere, hvor udflytningerne kunne have den største økonomiske effekt på regionerne. For Lyons var det vigtigt at skabe et overblik over, hvilke problemer regionerne havde, og hvad de havde at byde på, som kunne gøre en udflytning af en statslig myndighed til en gevinst for både regionen og myndigheden. Man skulle finde regioner, der kunne være modtagerregioner for de udflytningsegne institutioner. Det der faktisk kom til at ske, var, at interesserede byer eller kommuner hver især bød ind som modtagersted, hvilket ikke gjorde denne del af processen særlig fokuseret på regional udvikling alligevel, men den enkelte kommunes udvikling (interviews, Lyons, Smith).

Når effektiviserings- og regionaludviklings-analyserne var gennemført, stod man med en række potentielle modtagerkommuner og en lang række potentielle udflytningskandidater. Kunsten var så at finde et match mellem institutionerne og modtagerkommunerne. Argumentet var, at et godt match mellem den udflyttede institution og modtagerkommunens arbejdsmarked og eksisterende erhvervsliv, infrastrukturen og boligmarkedet ville medføre

Den direkte effekt af at flytte Geodatastyrelsen fra København til Aalborg er naturligvis, at det antal arbejdspladser, der er ved styrelsen, forsvinder i Københavns Kommune. Tilsvarende opstår der nye arbejdspladser i Aalborg Kommune. I modeleksemplet går vi ud fra, at styrelsen har en fast lønsum, og at lønniveauet for henholdsvis de nedlagte og oprettede arbejdspladser er på niveau med lønniveauet i branchen i de respektive kommuner. Derfor oprettes der i modeleksemplet faktisk flere arbejdspladser ved styrelsen i Aalborg end der nedlægges i København.

Som nævnt ovenfor, vil der også henholdsvis opstå og forsvinde arbejdspladser som en *indirekte* effekt af den efterspørgsel, som Geodatastyrelsen og dens medarbejdere genererer.

Aalborg Kommune vil således, ud fra modelberegningerne, opnå en samlet tilgang af arbejdspladser i kommunen på 394, mens Københavns Kommune samlet vil miste 343 arbejdspladser. De øvrige nordjyske kommuner kan ifølge beregningerne på kort sigt forvente, at der genereres i alt 10 indirekte arbejdspladser i deres geografiske område som konsekvens af en flytning af Geodatastyrelsen til Aalborg. I de øvrige kommuner i landet forsvinder der i alt 19 arbejdspladser (jf. tabel 2).²

² På længere sigt, hvor befolkningen antages at tilpasse sig til ændringerne i beskæftigelsen, bliver de estimerede indirekte effekter på de to primært berørte kommuner – dvs. Aalborg og København - væsentligt større.

Antal arbejdspladser	Direkte	Indirekte	Total
Aalborg Kommune	323	71	394
Hjørring Kommune	0	2	2
Jammerbugt Kommune	0	2	2
Øvrige kommuner i Nordjylland	0	6	6
Københavns Kommune	-279	-64	-343
Øvrige kommuner i Danmark*	0	-19	-19
<i>Samlet effekt på landsplan</i>	<i>44</i>	<i>-2</i>	<i>42</i>

Tabel 2: Estimerede kommunefordelte direkte og indirekte effekter (vækst eller nedgang i antal arbejdspladser) af en flytning af Geodatastyrelsen fra København til Aalborg Kommune.

Kilde: Beregninger foretaget af Center for Regional- og Turismeforskning (CRT) i samarbejde Region Nordjylland på den lokaløkonomiske LINE-model.

* Dækker både over vækst og nedgang i enkeltkommuner.

Pendling betyder, at effekterne fordeles anderledes på kommuner, når der tages udgangspunkt i, hvor de personer, der forventes at finde beskæftigelse som følge af flytningen af Geodatastyrelsen, har deres bopæl, i stedet for hvor de arbejder. Tabel 3 viser den geografiske fordeling af effekten ud fra medarbejdernes bopæl.

Den mest markante observation i tabel 3 er, at effekten på Københavns Kommune er markant mindre, når der tages udgangspunkt i, hvor de medarbejdere, der vil miste deres arbejdsplads som følge af en flytning af Geodatastyrelsen, har deres bopæl, frem for hvor de arbejder. Det skyldes, at der er en stor pendling ind til København, hvilket altså betyder, at den negative beskæftigelseseffekt af en flytning fra Københavns Kommune fordeles på forholdsvis mange kommuner i Hovedstadsområdet og det øvrige Sjælland. Effekten på Aalborg Kommune er også mindre, når der tages udgangspunkt i bopæl frem for arbejdssted, men pendlingen er trods alt mindre i Nordjylland end i Hovedstadsområdet, og derfor er den positive effekt på Aalborg Kommune relativt større end den negative effekt på Københavns Kommune.

offentlige sektors karakter, organisation, produktivitet og størrelsen af dens opgaver. Så alt i alt kom Lyons bredere omkring både regional udvikling og effektivisering af den offentlige sektor end de tidligere reviews, selv om det primære fokus for Lyons var effektivisering af den offentlige sektor. Det mest iøjnefaldende er nok det langsigtede perspektiv Lyons havde.

Med dette udgangspunkt fremsatte han en række forslag, der ved implementering ville skabe en mere balanceret regional udvikling og effektivisering af den offentlige sektor. Bl.a. anbefalede han at:

- udflytte 20.000 statslige arbejdspladser fra London og omegn. Dette kunne give en besparelse på £ 2 mia. over 15 år
- udflytninger på den korte bane er omkostningsfulde, men tjener sig hjem på den lange bane, så regeringen skulle være parat til at ville betale det, det koster at udflytte
- den offentlige sektor i London skulle på en dramatisk slankekur, som afspejlede, hvad der virkelig var brug for at beholde i London
- man skulle væk fra den centralistiske nedarvede tankedynamik om at embedsmandsværket **skal** være placeret i London
- regeringen skulle tage det fulde ansvar for gennemførelsen af udflytningsplanerne og være klar med en stringent plan og udførsel

Bag ved disse anbefalinger ligger nøje velovervejede langsigtede planlægning og analyse, som skal udføres for at kunne lede til det ønskede resultat med en mere balanceret regional udvikling og effektivisering af den offentlige sektor.

Udgangspunktet for Lyons var, at i princippet var alle statslige institutioner i og omkring London i spil til at blive udflyttet; ingen kunne undsige sig. Dog var han klar over, at bestemte departementer som havde tætte relationer til politikerne ikke var flytbare. Fokus lå på, at alle centralt placerede institutioner i London skulle argumentere for, hvorfor deres opgave skulle blive i London i stedet for blot at identificere rutineopgaver, der kunne udflyttes. Erfaringerne viser nemlig, at udflytningskandidater nærmest altid vil modsætte sig udflytning, med det argument, at det vil forstyrre deres arbejdsrutiner, det vil lede til videnstab, osv., som en naturlig forsvarsmekanisme. Det sås bl.a. i

hjælpe de svage regioner, og på samme tid kunne det lette inflationspresset på Londonområdet. I praksis viser det sig, at dette argument kom til at spille andenviolin. Dette har også haft betydning for omfanget af de regionalpolitiske gevinster, som har haft form af tilførsel af nødvendig arbejdskraft til de svage regioner (Marshall et al., 1999, Marshall et al., 2005, Pacione, 1982, Jefferson and Trainor, 1996).

Der skal tænkes anderledes

I forlængelse af de tidligere erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser som effektiviseringsmotiv blev Sir Michael Lyons i 2003 bedt om at udforme en rapport, der skulle analysere muligheden for yderligere udflytning af statslige arbejdspladser for at effektivisere den offentlige sektor i Storbritannien, med et sekundært motiv om at stimulere den regionale økonomiske udvikling i landet og lempe presset på London. Lyons skulle udpege 20.000 statslige arbejdspladser, som kunne udflyttes fra London til regionerne. Der var tre overordnede målsætninger med Lyons' review:

- at bede statsforvaltningen om at identificere hvilke arbejdspladser, de mest sandsynligt kunne udflytte
- at kigge på udflytningshistorikken i Storbritannien; hvor har udflytningerne virket, hvor har de ikke, og hvorfor
- at udforske, hvordan udflytning kan få den største økonomiske virkning (et effektiviseringsargument og et argument om en lige fordeling i hele landet)

I forhold til målsætningen om at stimulere økonomisk udvikling i regionerne, foretog Lyons bredere økonomiske analyser end blot analyser af driftsomkostninger. Han tog udgangspunkt i socioøkonomiske analyser af regionerne. Lyons argumenterer, at ved at udflytte offentlig sektor arbejdspladser kan man øge efterspørgslen i problemregionerne, igangsætte bymæssig regeneration, reducere arbejdsløsheden, udnytte ubrugte produktionsfaktorer samt generere øget forbrug og lokale indkøb af varer og tjenester. Dette argument hang sammen med hovedformålet for Lyons' plan: udflytning som en katalysator for længerevarende rekonstruktion af den

Men i alt 97 arbejdspladser vil ifølge modellen gå til medarbejdere, der er bosat i andre nordjyske kommuner end Aalborg.

Arbejdspladser ud fra de ansattes bopæl	Antal
Aalborg Kommune	285
Rebild Kommune	23
Jammerbugt Kommune	19
Brønderslev Kommune	18
Hjørring Kommune	10
Øvrige Kommuner i Nordjylland	27
Københavns Kommune	-172
Øvrige Kommuner i Danmark*	-168

Tabel 3: Estimerede kommunefordelte effekter (vækst eller nedgang i antal arbejdspladser) af en flytning af Geodatastyrelsen fra København til Aalborg Kommune ud fra bopælskommune.
Kilde: Beregninger foretaget af Center for Regional- og Turismeforskning (CRT) i samarbejde Region Nordjylland på den lokaløkonomiske LINE-model.

* Dækker både over vækst og nedgang i enkeltkommuner.

En flytning af en mellemstor statslig institution fra Hovedstadsområdet til Nordjylland kan således forventes at have en mærkbar effekt, ikke mindst på modtagerkommunen. Men der vil også – især når der tages udgangspunkt i en bopælsbetragtning – være effekter på resten af regionen. I et langsigtet perspektiv kan effekterne kun forventes at blive større, hvis der udflyttes en institution, som har et godt kompetencemæssigt match med modtagerregionen. Det forventes f.eks. at have stor betydning for regionen, hvis en tilflyttende institution kan bidrage til at skabe et større lokalt og regionalt arbejdsmarked for de kandidater, der uddannes ved Aalborg Universitet.

Betydningen af matchet mellem institution og regionen understreges af de internationale erfaringer, der beskrives i det efterfølgende kapitel.

disse udflytninger medførte også en fysisk opdeling af opgaver i den offentlige sektor. Der skete nemlig det, at de mere veluddannede og højtbetalte jobs forblev i London, og det var jobs med lavere løn og kompetenceniveau, der blev flyttet. Udflytningerne frem til midten af 1980erne var en succes for regionerne, fordi de fik tilført den nødvendige arbejdspladser, som de manglede. Dette bidrog til regional vækst og udvikling i de mest udsatte regioner.

I slut-1980erne og begyndelsen af 1990erne fandt der en ny runde af udflytninger sted. Baggrunden herfor var et effektiviseringsmotiv. I et forsøg på at skabe en mere fokuseret organisation, der kunne reagere på markedslignende signaler, blev statsforvaltningens afdelinger delt op i mere organisatorisk adskilte og delvist selvstændige instanser. Dette var en del af New Public Management tilgangen. I denne øvelse skete udflytningerne baseret på de udflytningsegne institutioners egne beslutninger (en cost-benefit analyse udført af institutionerne selv), i stedet for en mere top-down styret udflytningsplan, som man så i de tidligere runder eller i de norske udflytninger i 2000-tallet. Udflytningerne skete fordi husleje- og lønomkostningerne i og omkring London var skudt i vejret i slut-1980erne. Der blev flyttet omkring 19.000 statslige arbejdspladser mellem 1989 og 1993. De mere perifere områder tabte i denne runde; udflytningerne skete til et område i en radius af 130-270 kilometer fra London. Det blev vurderet, at det ville være forbundet med for store omkostninger i kommunikation ved udflytninger ud over disse distancer. På den baggrund, hvor motivet har været effektivisering af den offentlige sektor, har der derfor ikke været iøjnefaldende regionale effekter- ej heller distancen taget i betragtning.

Det generelle billede som har tegnet sig i udviklingen af den britiske udflytningspolitik op til 2000-tallet er, at udflytningerne har været domineret af rutineprægede udflytninger, hvor motivet primært har været at kontrollere de offentlige udgifter og effektivisere den offentlige sektor på kort sigt på trods af de formulerede ambitioner om at skabe en mere balanceret regional udvikling udenfor London. Argumentet var, at udflytningen af statsforvaltningen kunne bidrage til større lighed mellem regionerne ved at

medfører dette tankemønster, at embedsmandsværket og politikerne bliver bekymrede for, hvordan udflytning af statslige arbejdspladser vil forstyrre arbejdsprocesser i myndighederne (videnstab, etc.). Altså kan udflytning af statslige arbejdspladser ikke lade sig gøre. Dette er et mønster, man ser i mange andre lande, inklusiv i Danmark. I modsætning til andre lande blev denne tankegang generelt ikke overført til politikerne, men forblev en del af embedsmandsværket selv. Dette er en vigtig betragtning i udviklingen af udflytningspolitikken i Storbritannien.

I 1960'erne og 1970'erne var udflytning af statslige arbejdspladser væk fra hovedstaden en del af den nationale strategi for at imødekomme de geografiske konsekvenser af den hierarkiske og fysiske centralisering af den offentlige sektor, der skete i efterkrigstiden. Udflytningerne i denne periode var primært drevet af nødvendigheden af at spare på de offentlige udgifter og offentlig service. Ved at flytte egnede institutioner ud fra London kunne man nedbringe udgifterne til husleje og lønninger. Det viste sig, at jo længere væk fra London man flyttede, jo flere penge var der at spare.

Den første store decentraliseringsrunde blev foreslået af Sir Gilbert Flemming, som foreslog udflytningen af 22.500 statslige arbejdspladser mellem 1963 og 1972. Disse udflytningsplaner er kendt som 'the Flemming Review', og var en rapport udformet af Flemming på opdrag fra den daværende regering. 70 % af disse arbejdspladser blev flyttet ud til de regioner, som havde de største regionaløkonomiske udfordringer. I denne periode blev yderligere 9.500 statslige arbejdspladser oprettet udenfor London, som ringvirkning af de 22.500 udflyttede arbejdspladser.

I 1973 kom en lignende rapport, denne gang udformet af Sir Henry Hardman ('the Hardman Review'). Anbefalingerne i både denne og den foregående rapport var meget nøje analyseret, gennemarbejdet og planlagt, således man kunne gennemføre udflytningerne så effektivt så muligt. Hardman foreslog udflytningen af yderligere 31.000 statslige arbejdspladser. På trods af disse ambitioner, blev der kun flyttet 11.600 arbejdspladser imellem 1973 og 1988. Tilgangen af disse arbejdspladser var nødvendig i modtagerregionerne, som led af høj arbejdsløshed, og blev imødekommet med stor tilfredshed. Men

3. Sådan kan det gøres

Erfaringerne fra de lande vi oftest sammenligner os med viser, at udflytninger af statslige arbejdspladser sagtens kan lade sig gøre – også med succes. Erfaringerne viser, at forskellige parametre såsom motiv, match og måden, hvorpå udflytningerne har fundet sted, har betydning for succes. I de tre lande, som vi har søgt inspiration i, har der været forskellige udflytninger; nogle har været kontinuerlige og langsigtede, andre har været præget af enten sporadiske initiativer eller i visse perioder mangel på initiativ. I den nedenstående redegørelse af disse erfaringer vil fokus være på de praktiske sider af decentraliseringen, herunder drivkræfterne bag forandringerne, planlægningen af strategien for udflytningerne, samt hvilke effekter decentraliseringen har haft i regionerne. Redegørelsen viser erfaringer fra Sverige, Norge og Storbritannien.

Sverige

I Sverige har der været meget forskellige erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser. Der har været forskellige motiver bag udflytningerne, og måden, hvorpå de har været udført, har også varieret. Disse forskellige baggrunde har også haft indflydelse på de regionalpolitiske effekter, som udflytningerne har medført.

Udflytning som regionalpolitisk motiv

Udflytning af statslige arbejdspladser i Sverige er sket i flere bølger over tid.

De svenske erfaringer viser:

Udflytninger i 1970'erne med langsigtet regionalpolitisk *motiv* og nøje gennemtænkt plan for udflytningerne, hvori der arbejdedes målrettet for at skabe et *match* mellem institution og modtagerregion for at opnå størst mulige regionale effekter.

Udflytninger i midt-2000-tallet hvor et kortsigtet kompensations*motiv* var styrende for overvejelser om både *måden*, hvorpå udflytningerne skulle finde sted og (mangel på) *match* mellem institution og modtagerregion. Her sås ingen målbare regionale effekter.

Man ser de første initiativer i 1950erne, hvor man argumenterede, at udflytning af statslige arbejdspladser var en nødvendighed, fordi man anså landet som værende svækket i tilfælde af en ny krig, hvis alle statsinstitutioner var placeret i Stockholm.

Igen i 1960erne var udflytning af statslige arbejdspladser på dagsordenen. Her ændredes udflytningsmotivet fra at beskytte landet i tilfælde af krig til et mere regionalpolitisk og udviklingsorienteret motiv. Man argumenterede, at regional udvikling skulle være baseret på en mere balanceret udvikling udenfor de store metropoler, Stockholm, Gøteborg og Malmø, og at udflytning af højt kvalificeret arbejdskraft ville bidrage til at skabe positiv udvikling og vækst. Derfor var det også planen at reducere en over-ekspansion af de store byer, som var præget af høje udgifter til husleje og lønninger samt trafikmæssig overbelastning. Udflytning af statslige arbejdspladser skulle være et middel til at opnå dette.

I 1969 udnævnte den svenske regering et udvalg, der skulle se på muligheden for udflytning af statslige arbejdspladser. Dette udvalg vurderede, at visse kriterier skulle være til stede for at have de største effekter på den regionale udvikling i modtagerregionerne:

- modtagerregionerne måtte ikke være for små, fordi de skulle have ressourcer til at modtage institutionen;
- de skulle have et veludviklet serviceniveau og et nogenlunde varieret arbejdsmarked, som kunne være rekrutteringsbase for den udflyttede institution og hjælpe ægtefæller til at finde arbejde;
- de skulle have en veludviklet infrastruktur og gode kommunikationsmuligheder med Stockholm; de skulle ligge i en afstand fra Stockholm, som gjorde at pendling ikke var mulig.

Disse forslag blev vedtaget i starten af 1970erne, og 48 institutioner og 10.000 arbejdspladser blev således udflyttet igennem 1970erne baseret på tankegangen om at dæmpe presset på Stockholm og andre store byer samt at skabe positive regionalpolitiske effekter i modtagerregionerne.

Storbritannien

I modsætning til Norge og Sverige har der i Storbritannien været en mere lineær udflytningspolitik og – proces. Faktisk har udflytning af statslige arbejdspladser været en fast del af britisk politik siden efterkrigstiden. Igennem hele denne periode har udflytning af statslige arbejdspladser været et middel til en mere balanceret regional udvikling. Denne kontinuitet har haft en positiv indvirkning på de regionalpolitiske effekter, selvom motiverne og måderne, hvorpå man har udflyttet, har varieret.

Kortsigtet effektivisering af den offentlige sektor

I efterkrigstiden fandt der en kraftig centralisering sted, hvor departementer og institutioner, som servicede politikerne blev koncentreret i og omkring London. Dette resulterede i en høj efterspørgsel på embedsmandsværk tæt på hovedstaden og en skævvridning af den regionale udvikling. Derudover dannede det grobund for et indgroet tankemønster om, at embedsmænd, departementer og andre institutioner var nødt til at være tæt placeret på de politiske beslutningstagere. Denne tankegang medfører yderligere indgroede 'systemiske faktorer' eller vaner, som kan være svære at gøre op mod. For eksempel betyder den historiske placering af embedsmandsværket tæt på de politiske beslutningstagere, at der automatisk trækkes flere departementer og statslige institutioner ind i det centrale London. Der antages derfor, at der findes større karrieremuligheder ved at arbejde i London, og at det er mere attraktivt at bo i London. Endelig

De britiske erfaringer viser:

Overordnet set har udflytning af statslige arbejdspladser som middel mod regional ubalance spillet en central rolle i britisk politik. Gennem tiden har dette *motiv* primært været i forgrunden, men i visse perioder frem til 2000-tallet spillede det andenviolin i forhold til effektivisering af den offentlige sektor. I disse perioder er de regionalpolitiske målsætninger ikke blevet indfriet.

Dette ledte til et mere langsigtet regionalpolitisk *motiv*, hvor *måden*, hvorpå planlægningen og implementeringen af effektiviseringsplanerne samt *matchet* mellem institution og modtagerregion kom til at spille en central rolle. Herved maksimeredes de regionale effekter.

selvom effektivisering af den offentlige sektor har været det primære motiv, har valget af placering (matchet) spillet en stor rolle for successen både for den udflyttede institution og for regionernes udvikling og vækst (Asplan Viak, 2009a, b, c, d, e, f, g; Sunnevåg og Ekerhovd, 2002).

Hvad kan vi lære af de norske erfaringer?

Den vigtigste læresætning fra de norske erfaringer kan opsummeres som: Hvor der er vilje, er der åbenbart vej... Hvis der ikke er politisk vilje, sker der ingen udflytninger. Og de få udflytninger der er sket i den lange periode, hvor den politiske beslutningsproces enten var meget kompliceret eller helt gik i hårdknude, har ikke haft samme regionale effekter som i det sammenlignelige Sverige i 1970'erne, hvor der skete en stor udflytning, og hvor regional udvikling var en del af dagsordenen. Derimod ser det ud til at udflytningerne i 2000-tallet har haft større effekt, fordi *motivet* har været et andet og blandet motiv. Det overordnede motiv var effektivisering af den offentlige sektor med specielt henblik på styrelser. Det sekundære motiv har været at bidrage til en mere balanceret udvikling udenfor Oslo. Dette er i et vist omfang lykkedes, primært fordi *måden* og *matchet* også har spillet centrale roller. Måden har været ret utraditionel, idet det har været en meget stringent hierarkisk styret proces med Norman i spidsen, men uanset hvad, så kom der gang i udflytningerne igen efter flere årtiers stilstand. Måden, hvorpå udflytningerne har været planlagt, har haft den betydning, at udflytningen af styrelserne har været så velgennemtænkt også i forhold til matchet, at institutionerne sammen med de relaterede klynger i regionerne har bidraget til en vis grad af vækst og udvikling i regionerne. Igen i den norske case ser vi, at motivet, måden og matchet betyder noget for de regionale effekter.

Efter udflytningerne havde fundet sted og institutionerne havde slået rødder i modtagerregionen, var der identificerbare effekter både for modtagerregionen og for institutionerne selv. Når man ser på de udflyttede institutioner, er der sket et kompetenceløft blandt de ansatte i forhold til, da de var placeret i Stockholm, og generelt set er institutionernes arbejde blevet øget i omfang – der er kommet flere opgaver og arbejdsvolumen er øget. Så selv om det tager nogle år, førend den udflyttede institution slår rødder og normaliserer sin aktivitet efter udflytningen, har udflytningerne haft positive effekter på institutionens hverdag.

Ligesom de udflyttede institutioner oplevede positive effekter, sås der også positiv udvikling i modtagerregionerne. Generelt skete der et løft i kompetenceniveauet i regionerne, hvilket dels skete på grund af, og medførte, et flow af kundskaber og erfaringer mellem den udflyttede institution og virksomhederne i regionerne. Især sås en styrkelse af de eksisterende klynger af virksomheder, der var i regionerne, som fandt samarbejde med den udflyttede institution. Herudover skete der et samarbejde mellem de udflyttede institutioner og uddannelsesinstitutioner i modtagerregionerne, som gav grobund for etableringen af nye uddannelser, som matchede den efterspørgsel, som de udflyttede institutioner havde på kvalificeret arbejdskraft. Dette bidrog til at imødekomme efterspørgslen på kvalificeret arbejdskraft i regionen og uddannelsesinstitutionernes profil blev bredere, og de blev efterfølgende bedre til at tiltrække studerende udefra. I de ellers traditionelle industriregioner, som modtog statslige arbejdspladser, havde den udflyttede statsinstitution den påvirkning på arbejdsmarkedet, at det blev både bredere og mere stabilt, og således ikke så følsomt overfor konjunkturudsving. Dette var en naturlig konsekvens af selve institutionens tilstedeværelse og bidrag med kompetencearbejdspladser, men også de afledte effekter i form af udvidede uddannelsesmuligheder og mere sikre fremtidsudsigter. Med andre ord har de udflyttede institutioner tilført regionerne tilgang i form af kompetence, netværk og uddannelsesmuligheder, og de blev således en ressource i den regionale udvikling i modtagerregionerne.

Faktisk var udflytningerne i 1970erne så effektive, at den regionale udvikling var blevet mere balanceret, hvilket medførte et langt ophold i udflytningsinitiativer frem til slut-1980erne (Nilsson, 1992, Landén, 2012a, Landén, 2012b, Statskontoret, 1989b, Difi, 2012, Sunnevåg og Ekerhovd, 2002).

Udflytning som kompensation

I slut-1980erne og start-1990erne, hvor der også blev udflyttet 10.000 statslige arbejdspladser, ændredes motivet gradvist, selvom regional udvikling var en underliggende strategi. Det regionalpolitiske fokus blev ændret til en mere reaktiv politik med kort sigte: udflytning var en modreaktion for at kompensere for beskæftigelsesnedgang i den offentlige sektor i de perifere områder.

I denne udflytningsbølge var det svært at identificere kvantitative effekter på de lokale arbejdsmarkeder, fordi det var svært at rekruttere kvalificeret arbejdskraft lokalt og man var nødsaget til at importere kvalificeret arbejdskraft. Dette giver naturligvis ikke de samme regionale effekter. Dog kunne man identificere kvalitative effekter, som at uddannelsesniveaet på de lokale arbejdsmarkeder blev øget, og den generelle arbejdsmarkedssituation blev forbedret. For de, som allerede havde et job med et højt uddannelsesniveau, blev det nemmere at skifte job og forblive i regionen. Alternativt var de nødt til at søge væk fra regionen. Et positivt resultat af disse udflytninger var, at det blev mere attraktivt at bo og arbejde i disse regioner og mellemstore byer.

Et lignende samarbejde mellem klynger af virksomheder, de udflyttede institutioner og universiteter, som sås i 1970erne, fandt også sted i enkelte regioner i denne bølge. Dog blev denne type samarbejde forstærket af, at man i visse regioner forsøgte at flytte klynger af institutioner til samme by. Disse byer og områder er blevet bedre rustet til at imødekomme fremtidige økonomiske forandringer på grund af de diversificerede arbejdsmarkeder og netværksrelationer mellem den offentlige sektor og det private erhvervsliv. Disse byer er blevet konkurrencedygtige alternativer til de overbelastede storbyer og hovedstaden. Det er med andre ord i disse regioner og byer, der

centraladministration og andre styrelser. Samtidig var placeringen af de udpegede udflytningskandidater også vigtig for udflytningernes succes. Det var vigtigt, at der var et match mellem myndigheden og de lokale arbejdsmarked og erhvervsliv. Når der var dette match, ville det være til fordel både for regionerne og for de udflyttede styrelser. Det argumenteredes, at det regionale arbejdsmarked skulle være i stand til at kunne tilføre kompetent arbejdskraft til den udflyttede styrelse, samt at der skulle være fagmiljøer til stede i regionerne, som havde relaterede ansvarsområder med den udflyttede styrelse.

En succeshistorie er udflytningen af Kystverket til Ålesund, hvor der var gode maritime miljøer, som gjorde det muligt at rekruttere højkompetencemedarbejdere til Kystverket. Udflytningen har været en succes for Kystverket, som efter en periode, hvor hverdagen igen skulle normaliseres, har oplevet en øgning i personale samtidig med at kvaliteten af arbejdet blev hævet. En målbar regional effekt har der også været. Udflytningen af Kystverket har gjort regionen til en attraktiv region at bo og arbejde i for personer med økonomiske og administrative kompetencer, fordi der før Kystverkets udflytning ikke var andre offentlige institutioner i regionen. Det generelle uddannelsesniveau i regionen var før udflytningen lavt, og arbejdspladsen bidrager således til vækst i kompetencearbejdspladser, og bidrager til at tiltrække arbejdskraft og indbyggere med et højere uddannelsesniveau udefra. Derfor har udflytningen af Kystverket bidraget til en udvikling og komplementering af den maritime klynge samt udviklingen af videregående uddannelsesinstitutioner i regionen.

De generelle erfaringer med de otte udflytninger i midt-2000-tallet har varieret. De har spændt lige fra ringe effekter over positivt omdømme for regionen og små forbrugseffekter til udvikling af eksisterende klynger, tilførsel af højkompetencearbejdspladser og dermed et bredere arbejdsmarked og bedre evne til at tiltrække erhvervsvirksomheder. Disse effekter afhænger af matchet mellem det regionale arbejdsmarked og styrelsen, eksistensen af relaterede klynger og videregående uddannelsesinstitutioner og størrelsen af den udflyttede arbejdsplads. Så alt i alt har erfaringerne fra 2000-tallet vist at

moderator for motiverne bag og selve udflytningerne af statslige arbejdspladser i 2000-tallet. Det hævdes, at han i et meget smalt samarbejde med få politiske aktører stod bag og gennemførte beslutningen. Der var tegn på, at det har været vigtigt at holde embedsværket og de berørte institutioner langt væk fra disse første faser af planlægningen for at undgå en rigid beslutningsproces, som måske ville falde til jorden, som tidligere erfaringer viste. Denne gang skulle der ske noget.

I januar 2002 informerede Norman Stortinget om, at Regeringen arbejdede med en gennemgang af statslige styrelser og at man ville vende tilbage med yderligere oplysninger. Norman var meget optaget af, at styrelserne skulle placeres i en afstand fra hovedstaden, så styrelserne blev mere uafhængige fra de politiske myndigheder og de andre styrelser. Norman havde måske på fornemmelsen, at det ville være svært at få disse ambitioner vedtaget i Stortinget, og det formede hans videre ageren. Året efter skulle udvalgets og Normans forslag til udflytning af statslige styrelser behandles i Stortinget, men indholdet i forslagene blev lækket til pressen som en politisk 'beslutning' allerede i december 2002, inden de reelt set var offentlige. Dette gjorde det umuligt for Regeringen at trække 'beslutningen' tilbage.

Den politiske beslutningsproces formede således udflytningerne i 2000-tallet. De tidligere erfaringer i Norge viste, at beslutningsprocesser kompliceres af mange – og ofte konfliktende – interesser, hvorimod sandsynligheden for en reel beslutning om udflytning af statslige arbejdspladser nemmere bliver implementeret i de tilfælde, hvor de berørte parter bliver ekskluderet fra beslutningsprocessen. Disse erfaringer sås også i den politiske beslutningsproces, som Bondevik Regeringen satte i gang efter valget. Beslutningsprocessen var hierarkisk styret af Regeringen med Norman i spidsen og gjorde brug af selektiv inklusion og eksklusion af berørte aktører og institutioner. De aktører, som var formodede imod udflytningsplanerne, blev bevidst ekskluderet fra processen (Trondal og Kiland, 2010).

Denne utraditionelle beslutningsproces dannede således rammen om udflytningen af otte statsinstitutioner. Motivet var således en effektivisering af den offentlige sektor og omorganisering af strukturen mellem styrelser og

har været den største effekt på det lokale arbejdsmarked og den regionale udvikling mere overordnet (Nilsson, 1992).

Kompensationsstrategien fortsatte i 2000-tallet. Baggrunden herfor var en række lukninger af statslige arbejdspladser indenfor forsvaret. Disse lukninger førte en høj arbejdsløshed med sig i de berørte regioner. Der blev lukket 2500 arbejdspladser, som især ramte fire specifikke regioner. Den svenske regering var nødt til at gøre noget for at kompensere for tabet af arbejdspladser og nedsatte et udvalg med ansvar for at undersøge muligheden for at udflytte andre statslige institutioner som kompensation for de høje arbejdsløshedstal.

Udgangspunktet for udvalget var at identificere institutioner, som var udflytningsegnede i forhold til deres afhængighed af at være tæt placeret på deres moderorganisation eller specielt tæt på en bestemt del af befolkningen. Udflyttede institutioner var også de, som på grund af den samlede kompetencesammensætning, stod overfor fremtidige forandringer; institutioner, der var mulige at adskille fra øvrige dele af institutionen; samt institutioner, hvis omfang var stort nok til at kunne udvikles i regionen. Derforuden måtte institutionen også gerne have en kobling til en anden statslig, kommunal eller privat organisation i regionen. Samtidig var udvalget blevet stillet over for det krav, at de hurtigst muligt skulle komme frem til udflytningsforslag, hvilket sikkert har spændt ben for deres muligheder for at være mere velovervejede omkring institutionens udflytningsmatch med modtagerregionen. Dog var det en del af deres opdrag at overveje matchet mellem institutionen og modtagerregionen (arbejdsmarked, erhvervsstruktur og demografisk profil), hvilket ikke altid blev udslagsgivende.

Som et resultat af disse hurtige overvejelser blev seks hele institutioner og to delvist flyttet ud til de berørte regioner. Samlet blev ca. 2700 arbejdspladser flyttet ud som kompensation for de 2500 nedlagte stillinger.

Retrospektivt ser disse udflytninger ud til at være hovsaløsninger, hvor de langsigtede overvejelser ikke har været gennemtænkt. Det primære fokus har været de kortsigtede mål om hurtigst muligt at kompensere for de nedlagte arbejdspladser og reducere arbejdsløsheden. Som det ses nedenfor, har det

kortsigtede motiv indflydelse på omfanget af de kvantitative og kvalitative effekter i modtagerregionerne.

Fordi udflytningerne ligesom planlægningsprocessen skulle foregå hurtigst muligt, har udflytningerne være meget omkostningsfulde både økonomisk og personalemæssigt for de udflyttede institutioner. De udflyttede institutioner har brugt lang tid på at normalisere sig igen efter udflytningerne og enkelte døjede ved evalueringen i 2009 (Riksrevisionen, 2009) stadig med at rekruttere personale, så de kunne komme op på samme antal ansatte som før flytningen. Hvis man skal fremhæve noget positivt for de udflyttede institutioner, er det, at enkelte har oplevet, at organisationen er blevet mere forandringsorienteret.

På trods af at mange af de udflyttede institutioner har medbragt et højt uddannelsesniveau og en høj gennemsnitsløn, kan man ikke identificere nogen særlig betydning for det lokale erhvervsliv. De gav i princippet ikke anledning til særlige samarbejder. Dog har der været et særligt samarbejde med kommunerne og de udflyttede institutioner hinanden imellem, i de tilfælde hvor de er blevet flyttet sammen. I disse regioner findes der et udbygget ledelsesnetværk mellem institutionerne, og i nogle tilfælde er der også samarbejde med universiteter og andre videregående uddannelsesinstitutioner i regionerne.

Desværre ser udflytningerne ikke ud til at have smittet af på det lokale erhvervsliv. Faktisk ser det ud til, at det har haft den modsatte effekt, eller mere modereret at compensationen for de nedlagte arbejdspladser ikke har været tilstrækkelig, fordi opgaveporteføljen i de udflyttede institutioner ikke har været lignende det, forsvaret havde. Der har således været en lavere omsætning i det lokale erhvervsliv, fordi forsvaret havde et større forbrug af lokale varer og tjenester. Dette behov synes anderledes i de udflyttede institutioner. Udflytningerne har måske lige kompenseret for den høje ledighed, men de afledte effekter heraf er svære at få øje på (Difi, 2012, Landén, 2012a, Landén, 2012b, Statens offentliga utredningar, 2005, Brännström og Magneryd, 2005, Riksrevisionen, 2009).

Den rigide og komplicerede beslutningsproces igennem 1960erne, 1970erne og 1980erne påvirkede de efterfølgende initiativer, der fandt sted i 2000-tallet.

I 2001 introducerer Stoltenberg-regeringen 'fornyelsesprogrammet' for den offentlige sektor, hvor også regeringens visioner om udflytning af statslige arbejdspladser som en del af regional- og distriktpolitik var inkluderet. Målet var at

- bidrage til en mere balanceret regional fordeling af statslige arbejdspladser
- den offentlige sektor i størst mulig grad sikrer befolkningen i alle landets dele lige adgang til offentlige tjenester
- at der opbygges professionelle fagmiljøer udenfor de større byer, og
- at nationale opgaver kan placeres steder udenfor Oslo-området gennem nye enheder eller ved at styrke regionskontorer med nationale opgaver.

I forhold til overvejelser om den geografiske placering af institutionerne blev der opstillet to prioriteringer:

- de regionalpolitisk prioriterede geografiske områder
- områder præget af nedgang i befolkningstallet

Disse overvejelser danner rammen om planerne for udflytning af statslige arbejdspladser i begyndelsen af 2000-tallet. Dog kom der et Stortingsvalg i vejen for disse planer. I efteråret 2001 fik Norge en ny regering efter Stortingsvalget. Den ny Bondevik Regering videreførte disse planer i en ny indpakning, 'moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor' forfattet af daværende nyvalgte Arbejds- og Administrationsminister, Victor Norman. Der ses dog et ændret motiv bag udflytning af statslige arbejdspladser i forhold til det regionalpolitiske motiv. Det regionalpolitiske motiv træder i baggrunden og et effektiviseringsmotiv træder i forgrunden.

Der har faktisk været sået tvivl om, hvorvidt Victor Norman, med sin baggrund som økonomiprofessor fra Norges Handelshøyskole alene var idémanden og

fordi den ikke have nogen særlig tilknytning til centraladministrationen eller andre institutioner i Oslo. Valget faldt på Hamar som placering fremfor andre kandidater, fordi der var de bedste kommunikationsmæssige forhold. Der var ikke tænkt regional udvikling ind i disse planer. Der har ikke været nogen identificerbare regionale gevinster ved denne udflytning, men det er måske ikke så underligt, når fokus har været på at effektivisere arbejdsgange og andre organisationsmæssige problemer i institutionen. Der, hvor der har været gevinster, er i selve institutionen. Efter flytningen har der været registreret øget effektivitet på grund af stor personaleudskiftning. De nyansatte medbragte ikke 'dårlige vaner', og dette bidrog til en mere effektiv og positiv udvikling af nye arbejdsrutiner.

Dette eksempel viser, at udflytning af statslige institutioner også kan have en positiv effekt på den udflyttede institution. Det har måske været tilfældet, fordi udgangspunktet lå i en omorganisering af institutionens rutiner og organisation. Så motivet har her været at effektivisere institutionen og ikke regional udvikling. Dette ses især ved den valgte placering tæt på Oslo, hvorfra pendling har været mulig. Så motivet har tydeligvis haft betydning for effekterne i regionen. Da der heller ikke har været tænkt et regionalpolitisk match mellem den udflyttede institution og regionen, men kommunikationsmuligheder med Oslo, har dette sikkert også medvirket til minimale regionale effekter. Samtidig ses det, at enkeltstående udflytninger ikke har samme effekt, som udflytning af klynger, som det sås i den svenske udflytning i 1970erne.

I 1980erne og 1990erne var der kun sporadiske initiativer, som resulterede i faktiske udflytninger. Resultaterne af disse udflytninger viste sig at have de samme manglende regionale effekter, men positive effekter for de udflyttede institutioner (Sunnevåg og Ekerhovd, 2002, Trondal og Kiland, 2010).

Nye initiativer

Udflytning af statsinstitutioner som selvstændigt tema på den politiske dagsorden lå dødt helt frem til starten af 2000-tallet, som det fremgik ovenfor.

Hvad kan vi lære af de svenske erfaringer?

Erfaringerne i Sverige viser, at det ikke er helt ligegyldigt hvilket *motiv*, der har været for udflytningerne. Ligeledes betyder *måden*, hvorpå udflytningerne har foregået noget for modtagerregionernes udvikling og vækst. I de tilfælde hvor der har været et regionalpolitisk langsigtet motiv, har der været større og mere omfangsrige kvalitative og kvantitative effekter. Man kan konkludere, at kortsigtede kompensationsmotiver ikke er det bedste middel mod regional ubalance, idet der ikke har været iøjnefaldende afledte effekter for regionerne. I disse tilfælde har omkostningerne ved udflytning været højere end den mulige gevinst, man kunne have opnået på sigt. En udflytning af statslige arbejdspladser er omkostningsfyldt, og den skulle helst udmønte sig på lang sigt i en mere balanceret udvikling samt en mulig effektivisering af den offentlige sektor og den enkelte udflyttede institution.

Måden, hvorpå udflytningerne har fundet sted, har haft ligeværdig betydning for de langsigtede effekter. Når man har haft en nøje gennemtænkt regionalpolitisk strategi for udflytningerne, har dette også resulteret i en mere velplanlagt og veludført udflytningsproces, som har været mindre omkostningsfuld. Der har været længere tid til at overgå fra en placering i Stockholm til en placering i modtagerregionen, hvor institutionen ofte skulle normalisere sin praksis. Derforuden har det haft positiv betydning for modtagerregionerne lige såvel som institutionerne, at der har været flyttet institutioner i klynger, som har haft et samarbejde på tværs. Det har smittet mere af på det lokale arbejdsmarked.

Dette hænger også sammen med *matchet* mellem de udflyttede institutioner og modtagerregionernes profil. Hvor der har været et match, har den regionale udvikling være mere målbar og effektiv.

Norge

Ligesom i Sverige har der været forskellige bølger af udflytninger, men der har også været perioder med stilstand eller ganske få udflytninger. Erfaringerne har været forskellige afhængige af motiv og den reelle politiske vilje.

Vilje og modvilje

I efterkrigstiden var bosætningsmønsteret præget af en øget centralisering. Store dele af befolkningerne, som boede i landdistrikterne flyttede ind til de større byer for at få en uddannelse eller et arbejde. Man så en lignende tendens indenfor det offentlige. I efterkrigstiden skete der en vækst af statslige arbejdspladser i Oslo. På den baggrund skete der i 1950erne en del udflytninger som modsvar. Udflytningsstrategierne var motiveret af at styrke regionerne og lette transport- og befolkningspresset på hovedstaden. Selvom der skete en del udflytninger med hensigten at styrke den regionale udvikling, viser litteraturstudiet af de norske erfaringer, at resultaterne af denne udflytningsoffensiv var beskedne.

Denne tematik var også en del af den politiske dagsorden gennem 1960erne til 1980erne. I 1960erne foregik 67 % af statslig virksomhed i hovedstaden. Selvom der igennem 1960erne principielt har været mange tilhængere af udflytninger, viste den politiske beslutningsproces sig ofte at være kompliceret med mange krydsende interesser. De udflytningstruede myndigheders argumentation i forhold til beslutningen, formelle strukturer mellem myndigheder og administrationen, samt ideologiske koblinger mellem

De norske erfaringer viser:

Op til 2000-tallet er der sket få og sporadiske udflytninger. Idet måden har været baseret på sporadiske udflytninger, og at der ikke har været tænkt *match* mellem institution og modtagerregion, har der ikke været iøjnefaldende regionale effekter.

I starten af 2000-tallet finder en større bølge af udflytninger sted. *Motivet* var en blanding af regional udvikling og effektivisering af den offentlige sektor. I planlægningen af udflytningerne bliver der lagt vægt på *matchet* mellem institution og modtagerregion samt at udflytte klynger af institutioner til samme region. Herved forsøges den regionale effekt maksimeret.

myndighederne og interesseorganisationerne bidrog samlet set til at komplicere beslutningsprocessen. Et godt eksempel på den komplicerede og til tider langtrukne beslutningsproces var, da regeringen i 1961 nedsatte et udvalg, som skulle kigge på mulighederne for udflytninger. Udvalget foreslog, at man kunne udflytte 11 institutioner med tilsammen 500 ansatte. I løbet af Stortingsbehandlingen af forslaget blev antallet af institutioner, der kunne udflyttes reduceret til otte. Da forslaget var færdigbehandlet viste omfanget af institutioner, der reelt blev flyttet ud, sig at være mere beskedent. De udflyttede institutioner var mindre størrelser og mindre ressourcestærke, end der havde været lagt op til. Et andet iøjnefaldende resultat var, at de blev flyttet til Oslos naboregioner. Så her kan man stille spørgsmålstejn ved påvirkningen på den regionale balance.

I 1970erne gentog et lignende udflytningsinitiativ sig. I begyndelsen af 1970erne blev et lignende udvalg nedsat til at vurdere muligheden for udflytning af statslige virksomheder. Udvalget fungerede dårligt og blev erstattet af et andet, som bidrog med flere deludredninger og fremsatte flere udflytningsforslag. I disse rapporter havde udvalget undersøgt 288 civile og militære statsinstitutioner i Oslo. Dele af forslagene endte i Stortinget, men endte i mere principiel debat end konkrete vedtag. Herefter døde udflytningsdebatten. I begyndelsen af 1980erne udtalte Kommunal- og arbejdsministeren, at Regeringen ikke længere gik ind for udflytning af statsinstitutioner.

Baggrunden for denne udmelding var en interessegruppepolitik, hvor især tjenestemandorganisationerne var aktive. Regeringen havde altså været under pres udefra. Fra 1970erne frem til starten af 2000-tallet var der ganske få udflytninger, som oftest foregik enkeltvis. For eksempel blev Statens Sprengstoffinspeksjon flyttet til Tønsberg i 1970, Norsk Tipping A/S blev flyttet til Hamar i 1975 og Norges Geografiske Oppmåling blev flyttet til Hønefoss i 1980. Disse udflytninger tog udgangspunkt i institutionens interne organisationsmæssige udfordringer og behov. For eksempel var Norsk Tipping placeret to forskellige steder, og der var således brug for nye samlede produktionsforhold og lokaler. Desuden blev den vurderet udflytningsegnet,