



Nordiske erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser

Regeringens beslutning om at flytte knapt 4.000 statslige arbejdspladser fra hovedstaden til regionerne uden for hovedstadsområdet er uden sammenligning den største udflytning nogensinde. I alt flyttes i de kommende par år lidt over 10 pct. af de statslige arbejdspladser i hovedstaden. Til sammenligning blev der flyttet knapt 300 årsværk ved flytningen af SKATs betalingscenter til Ringkøbing i 2005.



**AF PETER TORP MADSEN
OG KRISTIAN LYK-JENSEN**

Regeringens begrundelse for flytningerne i ”Bedre Balance – Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder” er, at der skal skabes bedre geografisk balance i placeringen af de statslige arbejdspladser og at der skal sikres mere nærhed til borgere og virksomheder.¹ Selv om det fremgår, at flytningerne skal bidrage til aktivitet i hele landet er regionaløkonomiske effekter af flytningerne nedtonet i ”Bedre Balance”. Tværtimod står klart beskrevet, at effekterne kan variere betydeligt og kan være små. I udspillet gør regeringen det også klart, at der vil være væsentlige transaktionsomkostninger, og at der med sikkerhed vil være midlertidige produktivtetsnedsættelser i de berørte institutioner.

Nedtoningen af de positive regionaløkonomiske effekter og den eksplicite fremhævelse af, at der vil være væsentlige transaktionsomkostninger og produktivtetsstab er bl.a. baseret på erfaringerne fra vores nordiske nabolande. I både Sverige og Norge har der gennem årtier været politisk fokus på at flytte statslige arbejdspladser ud af Stockholm og Oslo. Generelt har de regionaløkonomiske effekter været begrænsede, men der er også eksempler på positive effekter på de regionale arbejdsmarkeder, der har fået flere og mere

varierte vidensarbejdspladser. De positive effekter er væsentligst, hvor der er et godt match mellem lokalområdets virksomheder og uddannelsesinstitutioner og de udflyttede institutioner.

Begge lande har også måttet sande, at flytningerne er dyre og at der væsentlige midlertidige produktivtetsfald, primært som følge af, at det kun er meget få medarbejdere, der vælger at flytte med.

Det bliver spændende at følge om udflytningerne i Danmark får samme effekter som i vores nabolande. Selvom man ikke uden videre kan overføre erfaringer fra de andre nordiske lande til en dansk kontekst, er det alligevel interessant, at evalueringerne af de gennemførte udflytninger, i overraskende grad når frem til ensartede konklusioner.

Norske erfaringer

I Norge blev udflytning af statslige arbejdspladser introduceret politisk i 1960'erne for at dæmpe centraliseringspresset omkring Oslo, men fik hurtigt et tydeligere regionalpolitisk fokus. I løbet af 1980'erne og 1990'erne øgedes den politiske vilje til gennemførelse af udflytninger, ofte ud fra ønsker om at tilføre nye, stabile arbejdspladser til områder, der f.eks. er blevet ramt af lukninger af større arbejdspladser.

» I udspillet gør regeringen det også klart, at der vil være betydelige transaktionsomkostninger, og at der med sikkerhed vil være midlertidige produktivtetsnedsættelser i de berørte institutioner.

Væksten i antallet af udflytninger i Norge fortsatte efter år 2000 samtidig med at der blev lagt vægt på flere forskellige hensyn. Udover udflytning af statslige virksomheder fra Oslo-regionen og decentral lokalisering af nye virksomheder, er der sket en decentralisering af statslige opgaver og ansvarsområder til regionale og lokale forvaltningsenheder.²

Den norske regering vedtog i sommeren 2015 en statslig lokaliseringspolitik, der har til formål at styrke regionale arbejdsmarkeder, hvor tilførsel af statslige arbejdspladser kan bidrage til at udvikle regionen. Regeringen har i den forbindelse vedtaget et sæt retningslinjer for lokalisering af statslige arbejdspladser og statslig tjenesteproduktion.

Den nye statslige lokaliseringspolitik skal ”medvirke til en fordeling af statslige arbejdspladser, som bidrager til vækst og verdiskapning i hele landet og å udvikle robuste arbejdsmarkeder i alle dele af landet”. Befolkningen i alle dele af landet skal sikres god adgang til statslig service. Nye og omflyttede statslige virksomheder skal primært lokaliseres uden for Oslo, og der skal tages hensyn til omkostningseffektivitet og effektiv opgaveløsning i vurderingen af lokaliseringsoptioner.

Herudover lægges der i placeringen af institutioner vægt på rekrutteringsmuligheder og behov i forhold til faglige miljøer, infrastruktur, nærhed til øvrige offentlige myndigheder og mulighederne for at opnå synergi med lokalområdet.³ Det er Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, der har det overordnede ansvar for retningslinjerne, mens det er de enkelte fagministerier, som har ansvaret for at de bliver fulgt i forbindelse med lokalisering af ministeriets institutioner.

En evaluering af de norske erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser fra 2009⁴ konkluderer, at det er meget udfordrende at udflytte statslige arbejdspladser. Frafaldet af medarbejdere et stort (75-90 pct.) på trods af diverse fastholdelsestiltag og incitamentsordninger. Mange af de berørte institutioner har i flytteperioden måttet nedprioritere vigtige sager som kontrolopgaver, policyudvikling og internationalt samarbejde. Transaktionsomkostningerne forbundet med udflytning estimeres til mellem 650.000 og 1,4 mio. NOK pr. ansat i gennemsnit. De mindre besparelser på drift- og lønbudgettet, som enkelte udflyttede organisationer har opnået, skyldes at den gennemsnitlige anciennitet er faldet – og fortsat er aftagende

to år efter udflytningen. Erfaringer fra en række organisationer viser, at de mister mange erfarne medarbejdere i flytteprocessen og efterfølgende primært ansætter nyuddannede, hvorved de tilbageblevne erfarne medarbejdere bruges til oplæring.

De norske erfaringer er at udflytning bidrager til at skabe en større variation af vidensarbejdspladser i de berørte regioner samtidig med at udflytning af institutioner ikke har ført til mindre kontakt eller dårligere kommunikation med departementerne. De regionaløkonomiske virkninger af flytningen er dog begrænsede, og det vurderes, at det ikke er billigere at drive statslig virksomhed uden for Oslo.

Svenske erfaringer

Sverige har i tre omgange udflyttet statslige arbejdspladser fra primært Stockholm.

Første gang var i 1970'erne, hvor ca. 10.000 arbejdspladser blev flyttet ud af Stockholm med det formål at opnå en mere balanceret regional udvikling og dæmpe befolknings- og arbejdsmarkedspresset på Stockholm. Udflytningen blev grundigt forberedt med udvalgsarbejde og analyse af modtagerregioner og institutioner med henblik på at opnå et velfungerende match, og der blev etableret samarbejder mellem de udflyttede institutioner og regionale uddannelsesinstitutioner for at sikre kvalificeret arbejdskraft. Udflytningerne blev generelt vurderet til at være succesfulde, da der blev opnået en mere balanceret regional udvikling og institutionerne blev efter en periode velfungerende. Der er ikke foretaget egentlige analyser af udflytningsomkostningerne.⁵

Anden udflytningsbølge var i slutningen af 1980'erne. Regional udvikling var fortsat et bagvedliggende hensyn, men modsat 1970'erne var det reaktivt – det overordnede politiske formål var at kompensere for tabte offentlige arbejdspladser i udkants-Sverige. Erfaringerne var denne gang mere blandede. På den positive side blev arbejdsmarkederne styrket ved højere uddannelsesniveauer, og at det blev mere attraktivt at bosætte sig i de berørte regioner. I de enkelte regioner, hvor institutionerne flyttede ud i ”klynger”, sås også bredere positive effekter på netværk mellem erhvervsliv, uddannelsesinstitutioner og den offentlige sektor. På den negative side var det kun meget få medarbejdere, der flyttede med, og det var ganske svært at rekruttere den nødvendige arbejdskraft lokalt, hvorfor arbejdskraften måtte hentes udefra.

» De norske erfaringer er, at udflytning bidrager til at skabe en større variation af vidensarbejdspladser i de berørte regioner.

Det tog derfor lang tid før institutionerne blev operative igen. Der er – så vidt vides – ikke noget overblik over udflytningsomkostningerne.

Tredje – og foreløbigt sidste udflytningsbølge – var i 2005-2006 som udmøntning af en beslutning i 2004 om udflytning af ca. 2.700 arbejdspladser til fire regioner. Udflytningen var en kompensation for massive nedskæringer i forsvaret, der særligt ramte disse fire regioner. Beslutningsgrundlaget for udflytningerne var et hurtigtarbejdende udvalg, der skulle udvælge institutioner, der var egnede til udflytning. Udflytningen har været genstand for en række undersøgelser, herunder af den svenske rigsrevision, der i 2009 offentliggjorde en relativ kritisk rapport.⁶ Det blev bl.a. vurderet, at produktionen i de berørte institutioner var stærkt reduceret i flere år efter flytningen, og at udgifterne var væsentligt højere end forventet (1,1 mio. sv.kr. pr. årsværk). En væsentlig årsag var, at kun 1 pct. af medarbejderne flyttede med. Produktionen vurderes dog til at være blevet normaliseret i 2009.

I forhold til de regionaløkonomiske effekter på arbejdsmarked og erhvervsliv syntes der generelt ikke at have været positive effekter, bl.a. som følge af, at de medarbejderkompetencer institutionerne efterspurgte ikke afspejlede de kompetencer, som de tidligere militæransatte i lokalområdet besad. Der syntes heller ikke at være opnået nogen synergieffekter mellem de udflyttede institutioner og det lokale erhvervsliv.

Siden 2009 har udviklingen i Sverige i øvrigt været kendetegnet ved, at de statslige arbejdspladser langsomt, men sikkert, centraliseres i de større byområder, dvs. at de statslige arbejdspladser forsvinder fra landdistrikterne. ■

Noter:

1) *Bedre Balance – Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder, Regeringen, oktober 2015.*

2) *Utflytting av statlig virksomhet: Innspill til utforming av retningslinjer for å Evaluere effekter av utflytting, NIBR-notat 2008:114.*

3) *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon, 28. november 2014.*

4) *Evaluering av utflytting af statslig virksomhet – komparativ analyse, Det norske fornyings- og administrationsdepartement, 2009.*

5) *Staten i provinsen: Nye potentialer for Nordjylland, Kristensen, Drejer og Halkier, Aalborg Universitet, 2013.*

6) *Omlokalisering av myndigheter, Riksrevisionen, 2009.*