

Udflytning af statslige arbejdspladser

– dårlig løsning

Spørgsmålet om udflytning af statslige arbejdspladser har meldt sig med stor styrke efter valget i juni 2015; Udflytningen skal ses som et modtræk til den udvikling, der har favoriseret storbyerne bl.a. i form af befolkningsvækst. Det er imidlertid næppe muligt at kompensere for denne udvikling ved at flytte selv et større antal statslige arbejdspladser ud af Hovedstaden.

Af Hans Thor Andersen

Regionaludvikling i Danmark

– et tilbageblik

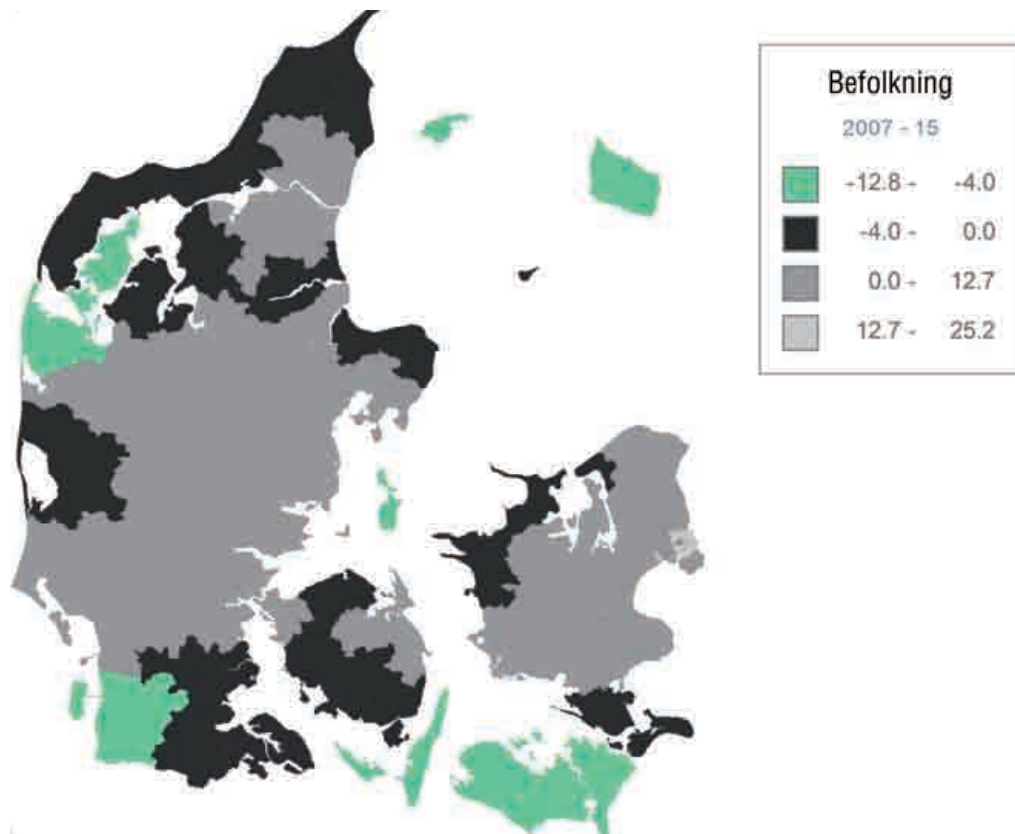
Siden krisen for alvor blev mærkbar i 2009 har de enkelte regioner i stigende grad udviklet sig forskelligt. Landets storbyer har oplevet stigende befolkningstal, mens størstedelen af landets kommuner har et skrumpende folketal. Især de unge, men også mange børnefamilier flytter mod storbyerne og dermed forsvinder så også fremtidens arbejdskraft. Denne udvikling, der har gjort sig gældende de sidste årtier, har talrige konsekvenser: Færre borgere betyder mindre efterspørgsel på boligmarkedet, hvor andelen af ubeboede

boliger er stigende uden for de store byer, men også lavere skatteindtægt, færre erhvervsaktive, lukning af børneinstitutioner, skoler og butikker mm. Det har naturligt ført til krav om at rette op på situationen, uden at det er helt klart hvad, der er årsagen eller hvem, der skal agere.

Diskussionen er imidlertid ikke ny; i 1950'erne taltes om 'arbejdsløshedsøer', hvor det kneb med at skaffe beskæftigelse lokalt til det voksende antal overflødige ansatte i landbruget. Folketinget oprettede i 1958 "Egnsplanrådet" for at kunne sikre en mere ligelig udvikling i hele landet. 1960'ernes højkonjunktur rettede opmærksomheden mod andre problemer, først og fremmest udfordringen med at skaffe tilstrækkelig med arbejdskraft. Danmarks medlemskab af EF betød fra midten af 1970'erne en neddrogning af den danske regionalpolitik, idet det ikke er foreneligt med EF at støtte nationale virksomheder. Desuden udviklede EF en egen regionalpolitik gennem de såkaldte strukturfonde. I samme periode skete der et bemærkelsesværdigt skift i industriens lokalisering i Danmark; den gik fra at være storbyorienteret til i højere grad at være placeret uden for de traditionelle industricentre, og ikke mindst Jylland fik en markant industriel fremgang. I 1990 ophævede

Folketinget loven om egnsudviklingsstøtte: Den konservative industriminister ville gerne mindske statens indblanding i erhvervslivet og de regionale forskelle var svundet kraftigt ind i årtierne op til lovens ophævelse. Endelig var det tydeligt, at det nok snarere var Hovedstaden, der behøvede støtte: Danmarks eneste 'rigtige' storby var tæt på økonomisk kollaps, industrien var næsten forsvundet og ledigheden var høj.

En markant vækstperiode fra midt i 1990'erne kombineret med dels massive statslige investeringer i infrastruktur, kultur, forskning og undervisning samt byfornyelse, dels et markant erhvervsstrukturelt skifte fra industri til videnstunge erhverv, gav København afgørende fremgang. En vigtig baggrund herfor var globaliseringen og den europæiske integration med det indre marked: Det handlede ikke om ligelig udvikling, men konkurrenceevne og generelt var det opfattelsen, at kræfterne ikke skulle spredes alt for meget. I samme omgang blev princippet om "ligelig udvikling i landet" slettet som ledetråd i den fysiske planlægning. Nu skulle der satses på de stærke byer og regioner; de andre byer andre måtte så finde deres niche i det globale netværk.



◀ *Figur 1: Befolkningsudviklingen på kommunalt plan 2007-15. Det ses at de kommuner, der har oplevet direkte befolkningsstilbagegang i perioden, primært er beliggende på Lolland-Falster, Fyn, i Sønder-, samt Vest- og Nordjylland. Kilde: Indenrigs- og økonomiministeriets database.*

Højkonjunktoren sikrede lav ledighed, god økonomi og nogenlunde stabil befolkningsudvikling i langt de fleste kommuner i landet. Alligevel var der en voksende fornemmelse af, at storbyerne og især København og Århus, løb fra resten af landet. Landsplanredegørelse 2006 hed ligefrem "Danmark i bedre balance" og tog afsæt i globaliseringen og konkurrenceevnen: Mere fokus på innovation og værdiskabende løsninger fremhæves, som forudsætning for at kunne klare sig i den globale konkurrence. I de mindre befolkningstætte områder foreslog regeringen at der

fokuseredes på lokal vækstfremme, turisme og naturværdier.

Konkurrenceevne og effektivitet i højsædet

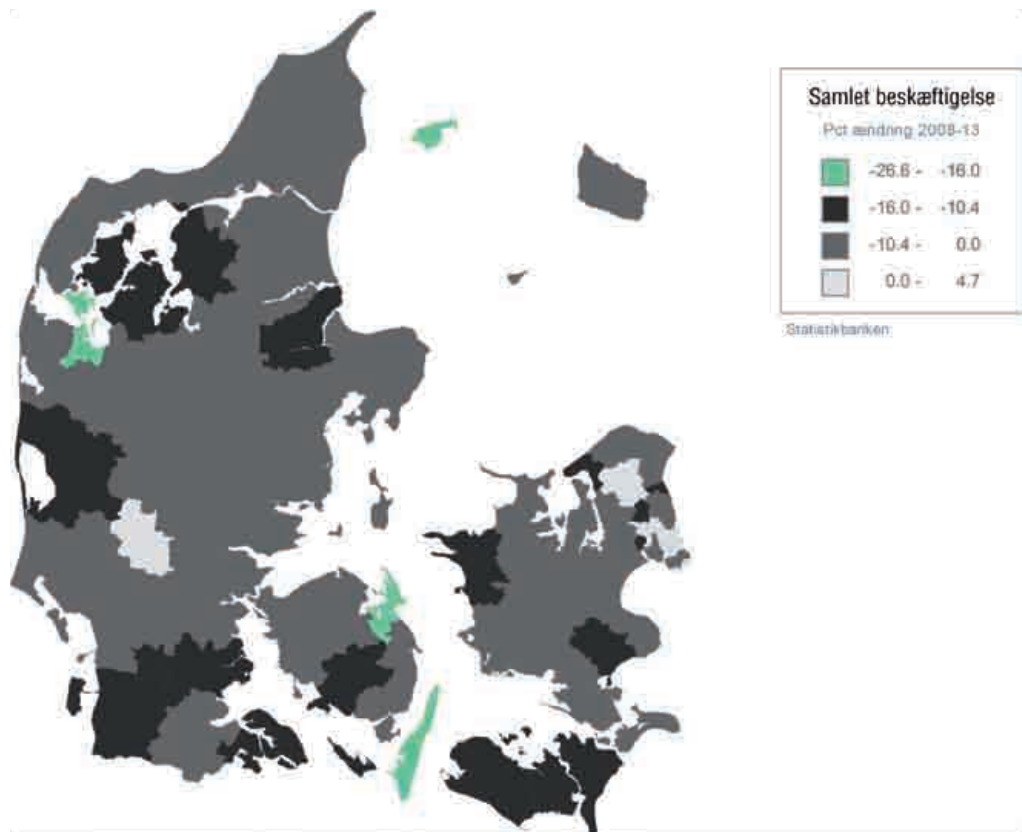
Landsplanredegørelsen blev offentliggjort kort før strukturreformen, der trak tæppet væk under en stor del af lokal-Danmark ved at fjerne 2 ud af 3 kommuner og dermed rådhus, biblioteker, brandstationer mm – en reform, der blev fulgt op på statsligt niveau af en fusionsbølge af hidtil uset omfang: Politistationer, domstole, uddannelsessteder, miljøkontroller, arbejdstilsyn, post-

huse osv. blev samlet i stadig større, men færre enheder i effektivitetens navn. Beslutningen om at etablere supersygehuse (med nedlæggelse af andre og mindre hospitaler til følge) har stedsvist fået irritationen til at koge over (fx Holstebro og Svendborg).

Så kom krisen i 2008; først stoppede boligejernes lånefest, så faldt forbrug og beskæftigelse fulgt af en nettoflytning fra land til by. Strammere økonomi i kommunerne betyder lukninger af fx lokale institutioner og skoler med voldsom polemik til følge. Kontrasten til storbyerne, der næsten blev uberørt af krisen og faktisk har lagt den bag sig, har været i øjenfaldende og har øget de lokale frustrationer.

Fra vækst til krise og frustrationer

Frustrationerne har gennem de sidste par år fået afløb gennem dannelsen af foreninger som "Det skæve Danmark" og "Øprør fra udkanten", men



◀ *Figur 2: Ændringer i den samlede beskæftigelse 2008-13. Kun et fåtal kommuner har under krisen oplevet beskæftigelsesmæssig fremgang; København og et par forstadskommuner samt Billund kommune. Især Fyn, Region Sjælland, Himmerland mm. er blevet hårdt ramt. Kilde: Statistikbanken.*

værdiskabelse for landet som helhed, herunder skabe lige muligheder for alle i hele landet. Det uddybes ikke meget, men længere nede i teksten fremhæves at en '... mere ligelig geografisk fordeling af statslige arbejdspladser kan være med til at styrke og fremme ny vækst og udvikling...' På den baggrund vil de involverede kommuner byde ind på statslige arbejdspladser i den nærmeste fremtid. De meget runde og generelle vendinger afspejler klart nok, at de involverede kommuner også er hinandens konkurrenter og at en nærmere præcisering nok vil afdække indbyrdes uenighed.

Den nye regering har meddelt, at den vil tage en beslutning om udflytning af statslige arbejdspladser inden Folketinget samles i oktober. Det er givet, at det uanset regeringens beslutning vil give genlyd i medierne, og så kan det jo være rart at have lidt faktuel viden til at modstå de følelsesmæssige udmeldinger, der kan forventes.

Lokalisering af statslige arbejdspladser

Der eksisterer mange myter om centralisering af de statslige arbejdspladser, men ikke så meget faktuel viden. En række lokalpolitikere har fremført argumenter om stigende centralisering af statens arbejdspladser. Overordnet set er der sket en svag stigning i antallet af statslige arbejdspladser, fra ca. 186.000 til 191.000 i perioden 2008-13; det svarer til 2,6 %. Det er klart,

også andre organisationer som "Landdistrikternes fællesråd" har markeret sig stærkere de seneste år. "Oprør fra udkanten" fremhævede netop at ville "... udvikle et Danmark i mere balance, samles og drøfte, hvordan vi som land og folk kan gøre det bedre (...) Vi taler om den centraliserende tendens i samfundsudvikling, der i øjeblikket fører til, at vi får forstoppede storbyer og affolkede landområder." Kernen i frustrationen skal formentlig findes i ordene "... hele Danmark skal kunne bebos, sådan som vi har været vant til..." ingen forandringer her, tak. Det er ikke klart,

hvad der konkret bør gøres, og det gør det svært at imødekomme foreningens ønsker.

En anden organisation "Danmark på vippen" så dagens lys i efteråret 2014; den omfatter 17 kommuner, der mener sig forfordelt, hvad angår statslige arbejdspladser. Organisationen afholdt et møde sidst i august 2015 bla. for at diskutere principperne for fordeling af statslige arbejdspladser for derved at sikre et "Danmark i bedre balance". Mødet besluttede, at statslige arbejdspladser bør placeres, hvor de samlet sikrer

5 kommuner med henholdsvis færrest og flest statslige arbejdspladser i 2013

Læsø	15	Frederiksberg	5848
Samsø	24	Odense	8390
Fanø	35	Aalborg	11152
Ærø	78	Aarhus	15802
Langeland	88	København	48575

Kilde: Statistikbanken

at oprettelser og nedlæggelser, sammenlægninger og opdelinger af statslige institutioner er en løbende proces i kraft af den stadige tilpasning til nye opgaver, samt at dette ikke sker primært ud fra lokale hensyn eller hensyn til lige fordeling over hele landet.

Tabellen ovenfor viser ikke overraskende, at København, bl.a. i kraft af sin funktion som hovedstad, rummer den største koncentration af statslige arbejdspladser, men også at de øvrige storbykommuner har mange statsansatte. De fem storbykommuner hører samtidig til de befolkningsmæssigt største kommuner. Omvendt er de fem kommuner med færrest antal statslige arbejdspladser også at finde blandt de befolkningsmæssigt mindste.

Et mål for de statslige arbejdspladsers lige eller ulige fordeling er oplagt at sammenligne med befolkningen som helhed; Statistikbanken offentliggør data på kommuneniveau og figur 3 viser et simpelt plot af antal statslige arbejdspladser i forhold til kommunernes indbyggertal.

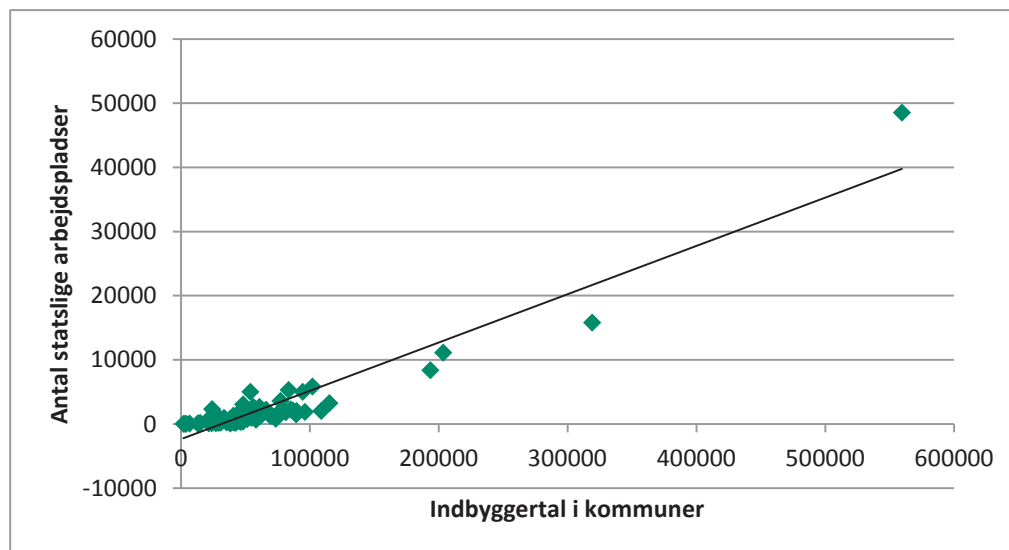
Overraskende lige fordeling af de statslige arbejdspladser

Figuren nedenfor giver en klar indikation af sammenfald mellem antal statslige arbejdspladser og indbyggertal på kommuneniveau, men for at kunne vurdere samvariationen, er det nødvendigt med et mere præcist mål. Her er korrelationskoefficienten et relevant mål; koefficienten varierer mellem 0 for ingen samvariation til 100 for fuldstændig samvariation. Hvis der var fuldstændigt sammenfald mellem befolknings- og arbejdspladsfordelingen, ville alle punkterne ligge på trendlinien. Koefficienten var i 2013 på 0,95; en overordentlig stor samvariation med befolkningens fordeling. I betragtning af at de enkelte ministerier, lærestudier, kaserner, domstole osv. ikke har koordineret deres udbygning, ekspansion eller nedskæringer, må det siges at være forblø-

fende tæt på en ligelig fordeling over landet. Den ligelige fordeling er endda øget en smule i perioden (i 2009 var koefficienten 0,93). Det ses at København ligger en smule over linien, Århus, Odense og Ålborg en smule under.

En anden måde at visualisere fordelingen på er beregning af lokalisingskvotient; denne beregnes som forholdet mellem antallet af statslige arbejdspladser i forhold til befolkningen i den enkelte kommune og sættes herefter i relation til forholdet mellem statslige arbejdspladser på landsplan og hele befolkningen. Lokalisingskvotienten angiver derved graden af under- eller overrepræsentation, dvs. i hvilket omfang den enkelte

▼ Figur 3: Statslige arbejdspladser fordelt efter indbyggertal i kommunerne 2013. Kilde Statistikbanken.



kommune har forholdsvis flere/færre statslige arbejdspladser end tilfældet, ville være såfremt disse var fordelt fuldstændigt i overensstemmelse med befolkningen. Lokaliseringskoefficienten beregnes så efter indeks 100, som svarer til gennemsnittet for hele landet, mens indekssværdier over henholdsvis under 100 angiver en større eller mindre andel end befolkningsstørrelsen tilsiger. Fordelen ved lokaliseringkoefficienten er bl.a., at den er let at visualisere, jf. figur 4.

5 kommuner med henholdsvis laveste og højeste lokaliseringskoefficient for statslige arbejdspladser i 2013

Furesø	109	0,08361	Ballerup	3055	1,858526
Egedal	180	0,125644	Roskilde	5314	1,865339
Lejre	140	0,152638	København	48575	2,546612
Kerteminde	131	0,161523	Lyngby-Taarbæk	5043	2,747182
Stevns	126	0,169379	Allerød	2338	2,848511

Figuren viser ikke et entydigt billede; København har som ventet en større lokaliseringkoefficient, men det samme gælder mindre kommuner i hovedstadsregionen: Allerød rummer bl.a. kaserne, Lyngby-Taarbæk et universitet, Roskilde både universitet og Risø. Til gengæld rummer flere af nabokommunerne, fx Furesø, Egedal, Dragør ganske få statslige arbejdspladser. Andre kommuner med relativt mange statslige arbejdspladser er Ålborg og Århus (begge universitetsbyer) samt Viborg og Frederikshavn.

Det er tydeligt, at der omkring de store center-

byer – Århus, Ålborg og Odense, samt i et vist omfang også hovedstaden – er kommuner med forholdsvis få statslige arbejdspladser. Tilsvarende gælder for øerne; Ærø, Langeland, Samsø, Læsø, Fanø, Mors, men også Nordvest Sjælland samt store dele af Fyn. Enkelte kommuner i Jylland (ud over oplandskommuner til storbyerne) har ligeledes få statslige arbejdspladser (Vejen, og Ikast-Brande).

Med afsæt i befolkningsfordelingen er det enkelt at beregne, hvilke kommuner der har for mange og for få arbejdspladser i forhold til en ligelig fordeling. Det samlede antal statslige arbejdspladser i 2013 udgjorde 191 021 for hele landet, der på samme tidspunkt havde 5,6 mill. indbyggere. Det svarer til 29,33 borgere pr statslig arbejdsplads.

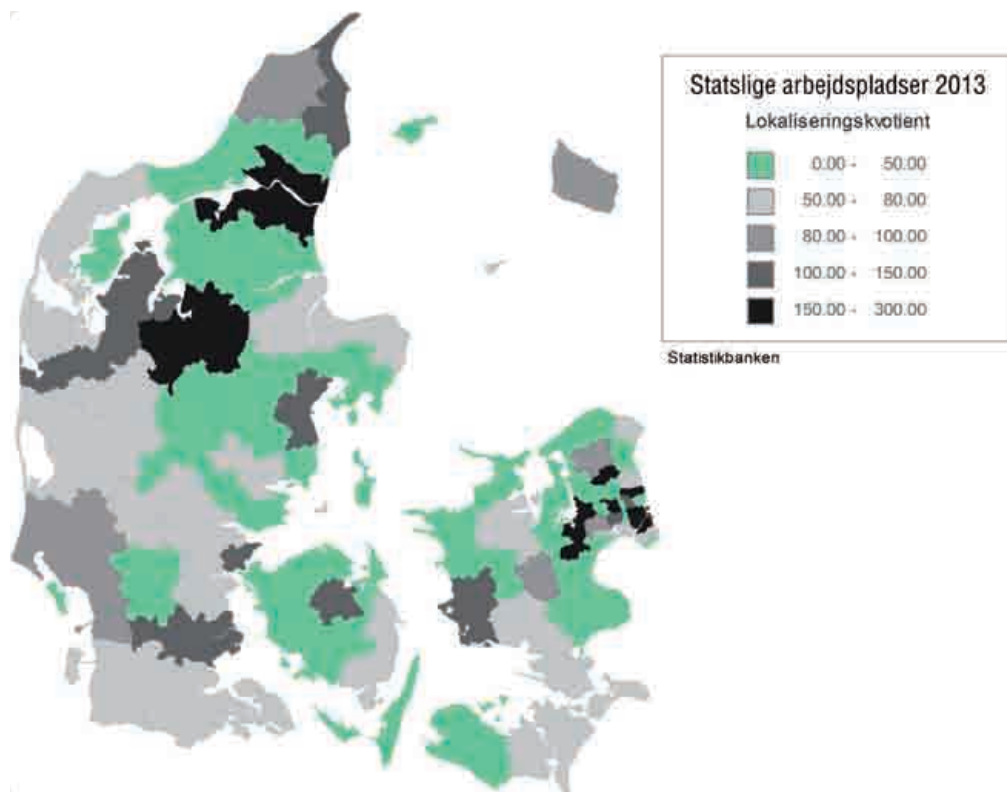
Hvis fordelingen skal være ligelig på kommuner

Da de statslige arbejdspladser er koncentreret til især de store byer, er det ikke overraskende kun 19 kommuner, der står til at aflevere et større eller

mindre antal statslige arbejdspladser, mens hele 79 står til at skulle have ekstra statslige arbejdspladser, såfremt forudsætningen om den ligelige fordeling over hele landet skal opfyldes.

En omflytning for at få balance mellem statslige arbejdspladser og befolkning på kommunalt niveau medfører at i alt 57.185 statslige arbejdspladser skal skifte adresse. Ved en sådan udlig-ningsproces ville storbyerne stå til betydelige tab af arbejdspladser, især København, der med næsten 30.000 arbejdspladser 'for mange' er den største årsag til ubalancen, se tabellen til højre. Men også Århus og Ålborg ville skulle aflevere mellem 4 og 5.000 statslige arbejdspladser hver. De fire største byer skulle i givet fald aflevere i alt 40.000 arbejdspladser tilsammen. Et par københavnske kommuner vil ligeledes skulle aflevere en del arbejdspladser, men også Odense og Viborg står på 'overskudssiden' og lidt længere nede står Holstebro, Frederikshavn, Haderslev og Skive til at skulle aflevere mellem ca. 500 og 100 statslige arbejdspladser, hvis målet var en jævn fordeling på kommunalt niveau.

Da den seneste kommunale inddelingsreform stort set gik uden om Hovedstaden, optræder denne region noget flimrende i statistikken, nogle kommuner har endog uforholdsmæssigt mange, andre tilsvarende få statslige arbejdspladser. Såfremt det funktionelle storbyområde, det vil sige Hovedstadsområdet som det så ud til 2007, opfattes som én kommune, vil denne omfatte 1,93 mill. indbyggere og omfatte i alt 88.000 statslige arbejdspladser. Dette svarer til et 'overskud' som helhed for Hovedstadsområdet på 22.328 stats-



◀ Figur 4: Lokaliseringskoefficienten for statslige arbejdspladser fordelt på kommuner, 2013. Kilde: Statistikbanken.

lige arbejdspladser.

Udflytning er måske hverken en løsning eller en farbar vej

Når statsministeren skal beslutte sig til at udflytte styrelser og institutioner, er der mange hensyn at tage; dels de politiske, hvor de der ingen statslige arbejdspladser får, bliver skuffede, for ikke at sige vrede, og de der får vil være utilfredse med, at de ikke fik mere. Dels de driftsmæssige versus ligelig fordeling, herunder spørgsmålet om rekruttering af kvalificeret arbejdskraft, en problemstilling der ikke bliver mindre af en begyndende økonomisk vækst. Endvidere har en del af de statslige institutioner 'borgerorienterede' opgaver, fx politiet, domstolene og statsforvaltningen: Det vil fx ikke være hensigtsmæssigt at placere hele det danske politi i Tønder. Hertil kommer, at selv en omfattende udflytning fra Hovedstaden næppe kan kompensere for det beskæftigelsestab, den private sektor oplevede 2008-13: Knap 130.000 jobs mistede private virksomheder, langt de fleste i industrien. Endelig skal det ikke glemmes, at Hovedstadsregionen rummer omkring en tredjedel af landets indbyggere og trods alt også har et vist krav på statslige arbejdspladser ud fra en lighedsbetragtning.

Det mest problematiske ved udflytningsstrategien er imidlertid, at den ikke vil give den ønskede ændring af landets regionale udvikling; nok flyttes arbejdspladserne ud, men afsmitningen på det lokale erhvervsliv er meget beskedent og i mange tilfælde konkurrerer den statslige styrelse med

De 10 kommuner, der henholdsvis ville skulle afgive og modtage flest statslige arbejdspladser såfremt disse skulle fordeles ligeligt over hele landet (2013).

København	- 29500,6	Kalundborg	1130,6
Aarhus	- 4922,3	Furesø	1194,7
Aalborg	- 4215,3	Hedensted	1228,9
Lyngby-Taarbæk	- 3207,3	Greve	1250,9
Roskilde	- 2465,2	Egedal	1252,6
Frederiksberg	- 2369,3	Skanderborg	1288,7
Viborg	- 1810,7	Randers	1391,4
Odense	- 1797,0	Silkeborg	1551,3
Allerød	- 1517,2	Vejle	1657,5
Ballerup	- 1411,2	Gentofte	1682,2

de lokale virksomheder om den samme arbejdskraft ifølge en britisk undersøgelse (Politiken, 6/9 2015). En analyse af effekterne af kaserne-lukninger i Danmark (Kraka, 20/8 2015) viser meget beskedne effekter på både privat og offentlig beskæftigelse (naturligvis undtaget kaserne). Der er med andre ord hverken synderlig effekt af nedlæggelse eller oprettelse af statslige arbejdspladser på lokalområdet.

Et studie vedrørende udflytning af syv norske statsinstitutioner fra Oslo til andre dele af landet viser dels relativt store omkostninger, at 75 – 90 % af personalet har sagt op i forbindelse med flytningen og dette svækkede "viktige samfunns-funksjoner" (Asplan viak, 2009): Skal styrelser og institutioner opretholde deres kvalitet, er det lokale grundlag for rekruttering af arbejdskraft afgørende. Der skal med andre ord være en veluddannet arbejdskraft med de rette kvalifikationer til stede lokalt. Rapporten konkluderede i øvrigt, at den regionaløkonomiske effekt var meget beskedne. Den store personaleudskiftning og lang-

distancependling betyder desuden, at der ikke sker en forøget bosætning i modtageområdet (se Krakas analyse "Fordeling af statslige arbejdspladser"). Summa summarum: Kan de britiske og norske erfaringer overføres til Danmark, kan der sagtens udflyttes statslige arbejdspladser; de vil bare ikke påvirke den regionalgeografiske udvikling og de vil især ikke komme de hårdest ramte dele af landet til gode. Så uanset hvor rimelig en omfordeling af statslige institutioner og styrelser er, så er det ikke midlet til en ændret regionaludvikling. Det kræver andre måder at regulere og påvirke udviklingen på.

Danmarks geografi er under forandring og specielt de unges vandring mod storbyerne har mærkbare effekter på langt de fleste kommuner; dels faldende folketal, dels en voksende andel ældre og et svindende skattegrundlag. Krisen i 2008-11 har betydet tab af hver femte industriarbejdsplads, et tab der især ramte kommunerne uden for de store byer. Det kan naturligvis diskuteres, om de skal kompenseres ved en omfordeling af statslige

arbejdspladser, men i kraft af de konsekvenser Strukturreformen (kommunalreformen fra 2007) fik for kommunerne, er der god grund til at diskutere den regionale udvikling. En anden og måske mere fremkommelig metode er at ændre opgavefordelingen mellem stat og kommune, altså flytte opgaver og tilhørende økonomi fra staten til kommunerne. Det styrker alle kommuner – også dem, der bliver forbigået ved en beskedne udflytning af statslige arbejdspladser. Under alle omstændigheder er det måske en ide at genoplive landsplanlægningen, i stedet for at lade diverse trafikforlig, sparepakker mm. være afgørende for den offentlige regulering af landets regionale udvikling. ■

Om forfatteren

Hans Thor Andersen, dr. Scient. Forskningschef, SBI/ Ålborg Universitet, hta@sbi.aau.dk.

Asplan viak, 2009: Evaluering av utflytting af statslig virksomhet. Komparativ analyse. Sandvika.

Politiken, 6/9 2015: Udflytning. Ingen effekt i yderkommunerne.