

Desember 2008

# Lokaliseringspolitiske erfaringer

## Utenlandske erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner

## Forord

Lokaliseringen av sine egne virksomheter er et av de få direkte virkemidlene staten råder over dersom man ønsker å påvirke den regionale balansen. I regionalpolitisk sammenheng har derfor den geografiske lokaliseringen av statsinstitusjoner vært på dagsorden med noen års mellomrom de siste 40 årene, med varierende bakgrunn og intensitet. De senere årene har lokaliseringen av virksomheter, som et element i funksjonsfordelingen mellom konsesjonsgivere, gjennomførere og tilsyn, også vært en del av den forvaltningspolitiske dagsorden.

Det spørsmålet vi skal svare på i denne rapporten er om dette også er et aktuelt tema i andre land enn Norge, og i så fall hvilke erfaringer man der har gjort når statsinstitusjoner blir lokalisert utenfor hovedstadsområdene.

Etter et innledningskapittel der arbeidsopplegget gjennomgås består denne rapporten av to beskrivende deler. Den første er resultatet av en litteraturstudie, der vi gjennomgår det som er skrevet om lokaliseringspolitikk på fire språk: engelsk, fransk, svensk og tysk. I den andre delen går videre med en mer konkret beskrivelse av fire eksempler på statlig virksomhet som er omlokaliserte, to fra Storbritannia og to fra Sverige. Avslutningsvis sammenfatter vi erfaringene fra litteraturstudien og eksempelstudiene, sett fra et norsk perspektiv.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. KRD har oppnevnt en referansegruppe som har hatt tre møter og deltatt på ett studiebesøk. I referansegruppa inngår:

- Øyvinn Bjørn, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Pål Erik Holte, Kommunal- og regionaldepartementet (leder)
- Vidar Jensen, Kommunal- og regionaldepartementet
- Lars Keim, Nærings- og handelsdepartementet
- Knut Ove Nordås, Kommunal- og regionaldepartementet (fra juni 2008)
- Una Sjørbotten, Kommunal- og regionaldepartementet (til juni 2008)
- Tomm Alexander Øvre, Samferdselsdepartementet

Oppdraget er utført av SWECO Eurofutures, der Hallgeir Aalbu har vært prosjektleder. Øvrige SWECO-medarbeidere er Kai Böhme, Micael Sandberg og Terese Strenger. I litteraturstudien og i eksempelstudiene har også medvirket Christer Anderstig (WSP, Stockholm), Colin Imrie (EUSolution, Edinburgh), Jacques Robert (TERSYN, Strasbourg), Peter Schön (BBR, Bonn) og Christopher Smith (C. Smith, Helsingfors).

Stockholm, desember 2008

## Sammendrag

Lokaliseringen av statens virksomhet er en av de faktorene som påvirker administrasjonens effektivitet, administrasjonskostnadene så vel som den regionale balansen. I flere land har man derfor en lokaliseringpolitikk som gjelder for nyetablerte eller omorganiserte statlige virksomheter. Vi har også en lang rekke eksempler fra mange vestlige land på at hele eller deler av statsinstitusjoner omlokaliseres, dvs. flyttes fra for eksempel hovedstadsregioner til andre deler av landet. Politikk for lokalisering av statlig virksomhet finnes i et stort antall land, både i Europa og utenfor.

Denne rapporten viser resultatene av en litteraturstudie og fire eksempelstudier der vi gjennomgår erfaringer med omlokaliseringer i andre land enn Norge.

De utenlandske erfaringene ligger vel i linje med de norske. Omlokaliseringsforslag møter vanligvis sterk motstand, men det viser seg at det går utmerket å arbeide med nasjonale oppgaver fra de fleste lokaliseringer. Selv om man har en politikk for lokalisering av statlige virksomheter ser det ut til at hovedstadsregionen øker sin andel av den statlige sysselsettingen over tid, gjennom mange små enkeltbeslutninger. Også utlokaliseringene består av enkeltsaker, der det er vanskelig å vise til omfattende positive konsekvenser av at enkeltinstitusjoner flytter til bestemte byer. Skal byregioners økonomiske struktur eller den regionale balansen påvirkes er det likevel nødvendig med mange små beslutninger. Det er enklere å gjennomføre en lokaliseringpolitikk dersom den kan gjennomføres i tråd med interesser som eierdepartementene og institusjonene deler, med vekt på kostnadmessige gevinster så vel som gode lokaliseringsbetingelser.

Det er et antall ulike begrunnelser for at lokaliseringen av statsinstitusjoner er et politisk virkemiddel, og begrunnelsen varierer både mellom landene og over tid. I de landene der det er store forskjeller i kostnadsnivå mellom hovedstadsregionen og resten av landet handler omlokaliseringer ofte om å spare penger. I andre land handler det mer om regional balanse, dvs. balansen innenfor hovedstadsregionen, balansen i bysystemet eller balansen mellom sentrum og resten av landet. En tredje type begrunnelse finner vi der statlig sysselsetting tilføres byer som opplever at hjørnesteinsvirksomheter legges ned.

Kriser på bestemte steder kan altså utløse en omlokalisering. En annen type utløsende faktor er at pressproblemer i hovedstadsområdet blir for store. Vi har også eksempler på at lokaliseringsvurderinger nærmest per automatikk gjennomføres når leiekontrakter løper ut eller når organisasjonsendringer skal gjennomføres, og da med tanke på å finne billigere lokaler utenfor hovedstaden.

Generelt sett er det ikke-departementale enheter som tas med i lokaliseringsvurderinger. Hovedregelen synes å være at den politiske virksomheten i parlament og regjering og deres sekretariater konsentreres til hovedstaden. Det aller meste av øvrig statlig virksomhet ligger

også fortsatt der, også i de landene som har en lokaliseringpolitikk. Vi finner eksempler på at hele institusjoner er omlokalisert og også på at deler av myndigheter er flyttet. Kravet til samlokalisering av hele institusjoner er mindre enn før, i og med innføringen av elektronisk saksbehandling.

Diskusjonene av konkrete steder å lokalisere statsinstitusjoner på er systematisert på forskjellige måter og avhenger av den sammenhengen lokaliseringspolitikken inngår i. Et fellestrekk er at tilflyttingsstedenes funksjon i det urbane systemet blir tillagt vekt, spesielt i de landene som har en nasjonal romlig planlegging. Der omlokaliseringen er kostnadsmotivert er det vanligvis statsinstitusjonene selv som utreder sine lokaliseringsalternativ, og da legger de vekt på rekrutteringsmulighetene. I de landene der motivasjonen hentes i en krise på tilflyttingsstedet skjer lokaliseringsvurderingen motsatt – der handler det om å finne virksomhet som kan drives på de utpekte stedene uten alt for store negative konsekvenser for tjenesteytingen.

Det er få analyser som gjennomgår hvordan det har gått etter en omlokalisering. Det generelle bildet er at omlokaliseringer har hatt marginal betydning for mottakerstedenes utvikling, og at det ikke har vært noen forskjell mellom utviklingen mellom disse og sammenliknbare byer som kan forklares av lokaliseringen av en statsinstitusjon. Dette bekreftes i de fire eksempelstudiene vi har gjennomført. Man når målet med omlokaliseringen (flere arbeidsplasser utenfor hovedstaden), men ringvirkningene er begrensede. I våre eksempelstudier ser vi at de tilflyttede virksomhetene – når ringvirkningene inkluderes – bidrar med ca 0,6% av antallet arbeidsplasser i regionen. I Norge finnes det imidlertid noen eksempler på at de omlokaliserte virksomhetene betyr mer for sysselsettingen på tilflyttingsstedet (se Laudal og Hauge, 2004). Dette er ikke overraskende, da utviklingen i alle byer er summen av en rekke uavhengige og små enkeltbeslutninger. Rent kvalitativt kan en statsinstitusjon likevel ha positiv betydning for tilflyttingsstedet, gjennom at man får en større bredde i kompetansen og at det blir lettere å rekruttere arbeidskraft for andre virksomheter når jobbmulighetene for ektefeller forbedres, eller gjennom at lokaliseringen av en statsinstitusjon bidrar til å forsterke regionens kompetanseprofil.

Et tilsvarende resonnement vil også gjelde de byene man flytter fra. Enkeltvirksomheters omlokalisering vil ikke påvirke hovedstadsregionenes utvikling i vesentlig grad. Likevel vil summen av en konsekvent lokaliseringpolitikk bidra til reduserte trengselskostnader, sammenliknet med om alle statsinstitusjoner lokaliseres dit.

Hvordan går det med institusjonene og deres produktivitet? En omlokalisering åpner for nye måter å utføre arbeidet på i nye lokaler og med nye medarbeidere. Samtidig kan det oppstå overgangsproblemer, spesielt fordi nøkkelpersonell slutter. Vi har sett spesielt på dette i våre eksempelstudier. Hovedkonklusjonen er at funksjonaliteten er like god som før og i flere tilfeller til og med bedre. Spesielt der flyttingen kombineres med investeringer i nye anlegg og i ny teknologi er erfaringene gode. Det er fullt mulig å drive statlig virksomhet også med en alternativ lokalisering, selv om det koster å flytte, å rekruttere og å ta seg av de ansatte enten de flytter

med eller fristilles. I tre av eksempelstudiene klarte man å gjennomføre flyttingen uten at det gikk ut over brukerne, mens man i det fjerde eksemplet fikk store problemer på grunn av kompetansemangel, og det tok fem år før man var nede på normal saksbehandlingstid.

Det er vanligvis få statsansatte som velger å flytte med når arbeidsplassen omlokaliseres. Antallet medflyttere stiger dersom virksomhetene er spesialiserte og kompetansedrevne og/eller om flyttingen går til en attraktiv by. Sett fra de ansattes side er vinnerne dem som ønsker å arbeide på institusjonen etter omlokaliseringen, enten de flyttet med eller de ble rekruttert for å arbeide på det nye stedet. Taperne er de som blir igjen i hovedstadsregionen og der har problemer med å finne nytt arbeid på samme nivå eller som blir nødt til å avslutte arbeidslivet tidligere enn de hadde ønsket. Som hovedregel ser det ut til at det bare er et fåtall personer som blir gående arbeidsløse – dette er i hvert fall ikke et tema som tas opp i litteraturen. De fleste land har omstillingspakker for å gjøre overgangen enklere for personalet. I eksempelstudiene ser vi at rekrutterings- og opplæringskostnader utgjør en stor del av omlokaliseringskostnadene i ett av eksemplene, mens virkemiddelpakkene for de som slutter er en betydelig utgiftspost i et annet eksempel.

Styringsdialogen mellom departement og andre statlige myndigheter fungerer forskjellig fra land til land, da graden av selvstendighet varierer. Spørsmålet er om statens styring av virksomhetene forandres etter en omlokalisering. Dette står det ikke mye om i litteraturen, men i og med at det er de minst kontaktavhengige delene som plasseres utenfor hovedstaden synes svaret å være at styringsdialogen ikke påvirkes vesentlig.

Et nøkkelspørsmål er om en omlokalisering er kostnadseffektiv, sammenliknet med andre mulige virkemidler. Effektene av omlokaliseringene er sjelden mulig å gjenfinne i statistikk over mottakerbyenes utvikling. Men selv om effektene er relativt små, er de der selvsagt likevel, i form av et bredere arbeidsmarked med en større variasjon i kompetansekrav og yrker. Ethvert arbeidsmarked består av en rekke større og mindre virksomheter, der det uansett er vanskelig å peke på at forandringer i en enkelt av dem har avgjørende betydning for befolkningsutvikling eller sysselsettingsgrad. I en regionalpolitisk sammenheng bør kostnadene vurderes opp kostnadene ved å skape et tilsvarende antall arbeidsplasser på andre måter. Slike beregninger har vi ikke sett noen eksempler på i litteraturen. I eksempelstudiene ligger kostnaden per omlokalisert arbeidsplass i størrelsesorden 250.000-450.000 kroner, eller halvparten av dette om man også tar med ringvirkningene i regnestykket.

## English Summary

The geographical location of Government jobs is something that may have significant consequences for the cost structure and effectiveness of public administration as well as for the regional balance within a country. Relocation policies have therefore been implemented in a large number of countries, including Norway. This study was commissioned by the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development. It consists of a literature review and four case studies, describing the impacts of the relocation of governmental institutions from the capital area to other regions in countries other than Norway.

The main conclusion is that we can confirm the widespread use of relocation policies across many Western countries, both in Europe and in countries such as Australia and Canada, and that the experiences are, in general, reported to be similar to those of Norway. The literature review provided few examples of the *ex-post* evaluations of the outcomes of these policies, be it at the aggregated level and for single relocated institutions. Moreover, the large number of country and/or institution-specific circumstances does of course make generalisation difficult.

The literature and the case studies do however point towards the following general observations:

- Proposals for the relocation of state institutions are normally met with resistance from staff, management and sector ministries. The relocated institutions do however seem to function equally well as those located in the capital region, sometimes even better. There are however a number of cases where reduced performance levels were detected during the transition period.
- There are several different motivations for the use of location policies, and these motivations do change between countries and over time. There is a financial incentive in countries where the cost level between the capital region and other regions is significantly different and thus costs may be reduced by relocating governmental offices, as in the UK. For other countries the issue of geographical balance within the national urban systems (as in Ireland and in France in the 1970s) seems to be more of an issue. Investments in Governmental offices and jobs are sometimes used as one element of city regeneration. The relocation of state institutions may also be used as compensation for job losses in particular towns, as shown by the Swedish examples.
- Relocation processes may be triggered by various factors. Crises in particular places may lead to pressure for political action precipitating a demand for relocation to that place. On the other hand, population pressure and rising costs in capital regions may also require a policy response. The UK provides an interesting example here as organisational changes

or accommodation lease expiry almost automatically lead to a discussion about possible alternative and cheaper locations.

- The relocated institutions are normally non-ministerial agencies. The main rule is that governmental business close to the government or parliament is located in the capital. Ireland is the only country we could find where sections of ministries have been relocated.
- The choice of new locations is to a large extent dependent on the relocation policy context. The relocating institutions will themselves be responsible for identifying suitable new locations in cases where the relocation is triggered by possible savings, and the deciding factors will then be the labour market and the possibility of recruiting new staff together with the attractiveness of cities as living environments. In cases where the relocation is triggered by needs in the receiving towns and cities, the new location has already been identified and the question is more one of identifying the institutions that may be relocated to those places without negatively impacting on their functionality. A more general relocation policy may however represent a combination of these two ways of working, when a larger number of relocations are decided and the choice of new locations is decided as part of a national spatial strategy.
- The literature review produced few *ex-post* analyses of the outcomes of specific individual relocation processes. The general picture seems to be that individual relocations have only marginal effects on the development of the receiving regions. The most extensive study on this is from Sweden, where they cannot identify differences in development paths between towns with relocated state institutions and other comparable towns. This is confirmed by the case studies. The aims of the relocations are attained (new permanent jobs in selected towns) but the multiplier effects are limited. The four relocated state agencies we studied in our case studies all represent about 0.6% of the number of jobs in the new location (including multiplier effects), which is too small to allow for significant measurable quantitative effects. This is not surprising, as the development of all towns and cities is always dependent on a large number of small, independent, decisions. The qualitative effects may nevertheless be significant when a new state agency contributes to the broadening of the labour market and makes it easier for other public institutions and private enterprises to recruit new staff, or when the location of a state institution enhances the competence profile of a region.
- A similar line of thought is also valid for the development of the regions that state agencies are moving away from. The relocation of individual institutions will not have any large measurable impact, while the total effects of a consequent location policy will contribute to reduced pressure on the property market, traffic flows and the labour market, as compared to a situation where all Government jobs are located there.

- What about the productivity of the relocated institutions? Relocation opens up opportunities for new and more efficient ways of working, more modern premises and staff with better educational levels. However, there may also be transitional problems in cases where core staff leave the organisation. We have seen this in one of our case studies where it took five years for the organisation to regain the same level of productivity as that prior to relocation. The general conclusion is nevertheless that relocated agencies maintain and sometimes even increase their productivity after relocation. It is possible for a state agency with national tasks to work from premises outside the capital region - even if costs of the relocation itself can be expensive due to recruitment costs, relocation packages or compensation benefits to leaving staff.
- Only a limited number of staff usually move together with their jobs. The number of staff relocating will increase when the agencies are specialised and staff are driven by professional interests, and when the new location is deemed an attractive place to live. One study describes winners and losers, professionally and personally. The winners are those who want to work in the agency at its new location, whether they move along with it or are recruited afterwards. The losers are staff who remain in the old location and have difficulty getting a new job at the same level or are forced into early retirement. It seems that the number of unemployed is very limited amongst those who leave. Most countries have specific packages for those who choose to relocate as well as for those looking for new employment.
- One could also surmise that the relationship between the agencies and the Ministries who direct them may change when the distance between them increases. This issue is not however often addressed in the literature. Since relocated institutions are not normally very contact-intensive and the relationship between an agency and its owner is standardised, the impact of location must be very limited.

A key issue is of course whether the relocation of state agencies is a cost-efficient policy compared to alternative measures. We cannot identify direct effects of relocations in employment statistics. There will nevertheless be positive effects, as local labour markets are broadened or a city's competence profile is enhanced. All labour markets consist of many different public and private entities, and the development of any single business will always be difficult to identify. In the context of regional policy, the costs of relocations may be compared with other ways of creating a similar number of jobs. We have seen from our case studies that relocation costs per job were between 30,000 EUR and 50,000 EUR, or about half as much if multiplier effects are included.



## **Innhold**

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
English Summary .....	6
Innhold .....	9
1. Problemstilling .....	10
1.1 Lokaliseringspolitikk gjennom 40 år – og hva er effektene? .....	10
1.2 En utredning av andre lands erfaringer .....	11
1.3 Hvilke land er mest interessante å sammenlikne med? .....	12
2. Litteraturstudien .....	16
2.1 Problemstillingene og arbeidsopplegget .....	16
2.2 Lokaliseringspolitikkenes begrunnelser .....	18
2.3 Utløsende faktorer for lokaliseringsbeslutninger .....	22
2.4 Typer av virksomheter som omlokaliseres .....	25
2.5 Valget av lokaliseringssteder .....	27
2.6 Virkninger for tilflyttingsstedene .....	31
2.7 Virksomhetenes utvikling på det nye stedet .....	34
2.8 Virkninger for de ansatte .....	36
2.9 Statens styring av virksomhetene .....	38
2.10 Er politikken vellykket? .....	39
3. Eksempelstudier .....	43
3.1 Fire omlokaliseringer .....	43
3.2 Ringvirkninger .....	50
4. Konklusjoner .....	58
4.1 Ulike begrunnelser for omlokalisering av statlig virksomhet .....	58
4.2 Virksomhetene fungerer godt etter flyttingen, men gir begrensede ringvirkninger .....	60
4.3 Få flytter med, men få blir arbeidsløse .....	60
4.4 Kostnadseffektiviteten avhenger av hva man sammenlikner med .....	61
4.5 Hva kan Norge lære? .....	62
Litteratur og referanser .....	65

## 1. Problemstilling

### 1.1 Lokaliseringspolitikk gjennom 40 år – og hva er effektene?

Lokaliseringspolitikk omfatter både direkte omlokaliseringer av hele eller deler av statsinstitusjoner og en politikk for lokalisering av nye virksomheter eller enheter. I Norge har det tidligere også vært ført en politikk for å påvirke lokaliseringen av private virksomheter og investeringer.

Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo og politikken for lokalisering av nye statlige virksomheter har vært en del av norsk regionalpolitikk i ca 50 år. Problemstillingen har vært aktuell i ulike omganger. På 1960- og 70-tallet var den fremst knyttet til ønsket om å redusere pressproblemene i hovedstadsregionen, og virksomheter ble flyttet til byer i hovedstadsregionens utkant for å bygge opp "Østlandsvollen". Et omfattende arbeid ble gjennomført på 1970-tallet og resulterte bl.a. i tre NOUer i årene 1975-79 der lokaliseringspremissene ble gjennomgått for stort sett alle statsinstitusjoner. Resultatet ble imidlertid mindre imponerende, da bare et lite antall institusjoner ble flyttet, helt eller delvis. Årsaken var dels at presset på Osloområdet ble mindre, dels at hensynet til de ansatte ble tillagt større vekt. Samtidig drev Distriktenes utbyggingsfond en lokaliseringspolitikk rettet mot næringslivet og med hjemmel i Etableringsloven. Det var en del resultater innen petroleumssektoren der selskapene gjerne strakk seg langt for å få konsesjoner, men ellers var effektene av dette temmelig begrensede.

På 1980- og 90-tallet var det ingen store samlede initiativer for å få omlokalisert statlig virksomhet, men en rekke enkeltinstitusjoner ble likevel opprettet andre steder enn i Oslo-området. På 2000-tallet er det særlig omlokaliseringene av statlige tilsyn som fått mye oppmerksomhet, mens f.eks. omorganiseringen av Statens veivesen har medført omlokalisering av funksjoner.

Også i andre land har lokalisering av statlig virksomhet vært brukt som et virkemiddel for å påvirke den regionale balansen, og etter det vi kan se er det spesielt i Skottland, Storbritannia, Sverige og Frankrike at vi finner en langsiktig lokaliseringspolitikk med et stort antall omlokaliserte arbeidsplasser, begrunnet med den regionale balansen. Også i Tyskland har det vært gjennomført et omfattende omlokaliseringsprogram, først fra Bonn til den nye hovedstaden Berlin, og deretter av virksomheter til Bonn for å kompensere for flyttingen av hovedstaden, samtidig som det nå er et prinsippvedtak om at nye institusjoner på forbundsstatsnivå skal lokaliseres i øst.

Lokaliseringspolitikk finnes altså i flere land, men evalueringer av lokaliseringspolitikkenes effekter er det imidlertid ikke så lett å finne. Fire norske utflyttinger ble evaluert i 1981-83: Flyttingen av Statens sprengstoffinspeksjon til Tønsberg, flyttingen av Norges geologiske oppmåling til Hønefoss og etableringen av Statistisk sentralbyrås avdeling på Kongsvinger.

Disse evalueringene ble alle utført av NIBR på oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, med Hallgeir Aalbu som en av forfatterne. Knudsen og Langelo ved NHH skrev i 1981 om flyttingen av Norsk Tipping til Hamar. I 1983 publiserte Harald Sætren ved Universitetet i Bergen en studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981. I 1997 skrev Phillippe Moh en hovedoppgave om beslutningsprosessen som førte til flytting av Norsk polarinstitutt til Tromsø. Sunnevåg og Ekerhovd ved SNF skrev i 2002 en rapport der man bl.a. oppsummerte erfaringer fra norske og svenske utflyttinger. Laudal og Hauge ved Rogalandforskning ga i 2004 ut en rapport om effekter av utlokalisering. En oppsummering av de norske erfaringene finnes i St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn. Lokaliseringspolitikken for øvrig ble bl.a. studert i en evaluering av Etableringsloven som Nordlandforskning utførte for KRD i 1992, skrevet av Berg og Aalbu.

Systematiske evalueringer av hvordan det har gått for omlokaliserte statsinstitusjoner er det ikke så mange av. Det svenske Statskontoret har i en studie fra 1989 undersøkt effektene av 1970-tallets flyttinger i Sverige. I 2004 gjennomgikk Sir Michael Lyons omlokaliseringmulighetene og –erfaringene i UK. I 2006 publiserte den skotske riksrevisjonen en rapport om erfaringene med utflytting av statlige virksomheter fra Edinburgh. Det ser ut til at det er flere slike studier i Norge enn i de fleste andre land.

Rent generelt ser det ut til at omlokaliseringer er avhengige av politiske initiativ og kan ha stor symbolsk verdi – men som gjennomføres uten at man systematisk ser seg tilbake. Dette er ikke uvanlig, fordi politikkenes vesen er å se framover. Men det betyr at det vil være begrenset hva som er dokumentert i litteraturen når det gjelder erfaringer på dette området.

## 1.2 En utredning av andre lands erfaringer

Formålet med denne utredningen er å på en systematisk måte gjennomgå *andre* lands erfaringer med utlokalisering av statlige virksomheter, enten gjennom utflytting fra hovedstadsområdet eller lokalisering av nye virksomheter utenfor hovedstadsområdet.

Det første spørsmålet er da *om* andre land har erfaringer med dette, og deretter handler det om å undersøke og analysere de erfaringer som der er høstet. Problemstillingene er:

- I hvilke land finnes det en lokaliseringspolitikk? Både omlokaliseringer og lokaliseringer er interessante. Vi er primært ute etter å analysere lokaliseringer som er motivert med regional balanse.
- Hvorfor har man en lokaliseringspolitikk? Hva det var som utløste prosessene (rammebetingelser, politiske situasjoner, etc.), hva målet med dem var, hvem som står bak planene og hvem som har innvendinger, om det ble mye mediastøy, etc.
- Hva slags virksomheter blir omlokalisert? Vi er ute etter statlige virksomheter (ikke AS) med landsomfattende ansvar, og spør hvilke oppgaver og funksjoner det er som

lokaliseres/omlokaliseres. Hva er begrunnelsen for å velge disse – økonomi, kvalitet, kompetanse, distriktspolitikk etc.?

- Hvilke tilflyttingssteder blir valgt? Blir egenskaper ved tilflyttingsstedet vektlagt? Størrelse, arbeidsmarked, kompetanse? Og har dette betydning for effekten av utflyttingen?
- Hvilke effekter har omlokaliseringene? Effekter kan studeres for
  - fraflyttingsregionen
  - tilflyttingsregionen (sysselsetting, ringvirkninger, etc.)
  - virksomhetene (kostnader, rekruttering, kompetanse, arbeidsmiljø)
  - brukerne av tjenestene (tilgjengelighet, kvalitet)
  - de ansatte (de som flytter med og de som ikke gjør det, de nyansatte)
  - staten (styringsdialog, oppgaveløsning)
- Hvilke av disse erfaringene er relevante for Norge? Hvilke forskjeller og likheter ser vi mellom de studerte landene, inklusive Norge? Hva kan vi lære?

Første del av prosjektet er en litteraturstudie, der vi gjennomgår de rapporter og artikler som er skrevet på temaet og gjengir de konklusjoner som der formidles. Det er altså *ikke* en evaluering av andre lands lokaliseringspolitikk og de resultater den har ført til. Det kan selvfølgelig tenkes at det finnes gode eksempler som vi ikke fanger opp rett og slett fordi det ikke er skrevet om dem på et språk vi har hatt ressurser til å arbeide med. Forskjeller i bruken av Internett påvirker hvor åpne kildene er, noe som betyr at det er i de IT-modne og engelskspråklige landene vi finner flest eksempler.

Vi har sett at det nesten ikke eksisterer rapporter som beskriver omlokaliseringseffekter *ex post*, dvs. viser hvordan det har gått etterpå. Vi har derfor i andre del av prosjektet gjennomført fire eksempelstudier der omlokaliserte statsinstitusjoner, omlokaliseringsprosesser og omlokaliseringseffekter er beskrevet mer konkret. Eksemplene er beskrevet ut fra intervjuer i virksomhetene og i lokaliseringskommunene.

### **1.3 Hvilke land er mest interessante å sammenlikne med?**

I første omgang er det viktig at vi velger de mest interessante språkene å gjennomføre litteraturstudien på. Som en innledende del av arbeidet foretok vi et lite søk i våre nettverk for å identifisere hvor i Europa vi kan forvente å finne en lokaliseringspolitikk av interesse for Norge. Hensikten var å sirkle inn de land vi skal fokusere på og å få en første indikasjon på hvor vi i neste omgang kan tenkes å finne interessante eksempelstudier.

Resultatet oppsummeres i tabellen nedenfor. Vi ser at mange land fører en lokaliseringspolitikk med regional balanse som en av målsettingene. England, Finland, Frankrike, Irland, Nederland, Skottland, Sverige og Tyskland er de land der man mest aktivt har brukt lokalisering av statlig

virksomhet som et virkemiddel for å styrke den regionale balansen på samme måte som i Norge.

Det er flere land der omlokaliseringer er følge av omfordeling av ansvar mellom forvaltningsnivåer, slik som i Belgia og Italia, der flyttinger skjer når delstater/regioner får økt ansvar på bekostning av sentralstaten. Det er også mange eksempler på at myndigheter som har ansvar for bestemte geografiske områder er lokalisert i disse regionene. Dette er imidlertid av mindre interesse i norsk sammenheng.

Ingen av de nye EU-landene ser ut til å ha erfaringer med regionalpolitisk motivert lokaliseringpolitikk, hvilket vi kunne forvente ut fra deres tradisjoner med regionalpolitikk generelt sett.

Den internasjonale forskningslitteraturen publiseres stort sett på engelsk, og her finner vi beskrivelser fra mange ulike land. For fange opp andre typer litteratur er det nødvendig å gå inn i utredninger og rapporter. Da er det mest kostnadseffektivt å søke på de språk der vi kan forvente å finne slike rapporter, dvs. i de landene der utflytting mest aktivt har vært brukt som virkemiddel. I det første referansegruppemøtet ble det derfor bestemt at litteraturstudien skal gjøres på språkene engelsk, fransk, tysk og svensk.

Man kan også tenke seg å finne interessante erfaringer utenfor Europa. Dette kan vi fange opp i litteraturstudien. Når det gjelder valg av eksempelstudier kan vi allerede nå slå fast at det er mer enn nok eksempler å hente fra Europa, og at det ikke er nødvendig å gå lengre ut.

<b>En første kartlegging: Lokaliseringpolitikk i 18 europeiske land</b>	
Sverige	Sverige har i en årrekke etablert statlige myndigheter i andre regioner enn Stockholm. Politikken har gått i bølger. På 1970-tallet ble det ca 10.000 arbeidsplasser lokalisert utenfor Stockholm. Fram til ca 1985 ønsket man å etablere alternativer til storbyene. Senere har man ofte etablert institusjoner utenfor Stockholm, og tilflyttingsstedene vært bestemt mer tilfeldig og ut fra politiske hensyn, ofte i forbindelse med bedriftsnedleggelse. Den siste store utredningen på området var Lokaliseringsutredningen (N 2004:15) som leverte tre rapporter i 2005. Utredningen ble gjennomført i forbindelse med at forsvaret skulle legge virksomheter på en rekke steder i landet, og der man så på mulighetene for å overføre annen statlig virksomhet for delvis å kompensere for nedleggelsene.
Storbritannia	Den britiske regjeringen har i nesten 40 år hatt en politikk for å lokalisere statlige myndigheter andre steder enn i London. Selv om beslutningene er konsentrert til Whitehall finnes det statsinstitusjoner i alle større byer, ofte med mange ansatte. Omlokalisering har vært brukt som virkemiddel bl.a. i forbindelse med regenereringsprosjekter i nedslitte bysentra.

	Også Skottland har brukt lokaliseringsevne for å bedre den regionale balansen og ca 2.800 arbeidsplasser er flyttet fra eller opprettet utenfor Edinburgh, hvorav ca 60% i Glasgow. Den forrige skotske regjeringen vurderte flyttinger fra Edinburgh hver gang en husleiekontrakt for en myndighet skulle fornyes. Den nåværende regjeringen har skiftet linje bl.a. på bakgrunn av en kritisk rapport fra Audit Scotland i september 2006 kalt "Relocation of Scottish Executive departments, agencies and NDPBs".
Frankrike	Frankrike har hatt en lokaliseringsspolitikk de siste 35 årene, der mer enn 50.000 arbeidsplasser er flyttet fra Paris med regional balanse som viktigste motivasjon.
Tyskland	I Tyskland var det en omfattende flytting av departementer og andre statlige myndigheter til Berlin etter gjenforeningen. Det finnes imidlertid også en del eksempler på at virksomheter er flyttet til tidligere Øst-Tyskland med mer regionalpolitiske begrunnelser, bl.a. miljødirektoratet fra Vest-Berlin til Dessau. Dessuten er det ført en aktiv lokaliseringsspolitikk for å få nye virksomheter til Bonn for å kompensere for flyttingene til Berlin, bl.a. med matdirektoratet som flyttet fra Frankfurt og store nyetableringer som Nasjonalmuseet og UNESCO.
Finland	I Finland utredet man lokalisering av statlig virksomhet på 1970-tallet samtidig som Norge, men resultatet ble magert da bare søstermyndigheten til Statens lånekasse flyttet (til Jyväskylä). Senere har det vært gjennomført et program for å øke antall statsansatte utenfor Helsingfors, men dette har vært gjennomført innenfor strukturene og uten større omlokaliseringer. Til sammen gjelder det ca 7.000 arbeidsplasser.
Nederland	Det ble gjennomført flere omlokaliseringer i perioden 1965-85 der statlige myndigheter ble flyttet til andre deler av Nederland. Politikken skapte mye konflikt og ble avsluttet i forbindelse med den økonomiske nedgangen på 1980-tallet. Det ble også ført en politikk for dekonsentrasjon innen hovedstadsområdet, men de virksomhetene som pga. dette ble flyttet ut av Haag er nå tilbake der igjen.
Portugal	I Portugal finnes en regionalpolitisk motivert lokaliseringsspolitikk, men det gjelder fremst service og i mindre grad styringsfunksjoner. Rapporter om erfaringene er publisert i 2005 og 2007.
Østerrike	Østerrike er en forbundsstat med mye statlig forvaltning på delstatsnivå. Den østerrikske sentraladministrasjonen er lokalisert i Wien, mens statsadministrasjonen for delstaten Niederösterreich i 1986 ble flyttet fra Wien til et "campus" straks utenfor den nye regionhovedstaden St. Pölten. Begrunnelsen var delvis knyttet til forhåpninger om lokale ringvirkninger.

Italia	Italia er i praksis nesten som en forbundsstat, fra inntil nylig å ha vært en mer sentralisert stat. I forbindelse med denne utviklingen har det skjedd en overføring av oppgaver fra nasjonalt til regionalt nivå, og det er fattet en rekke omlokaliseringsbeslutninger.
Belgia	Belgia er også en forbundsstat, der ansvarsomfordeling mellom stat og regioner har ført til en hel del omlokaliseringer. I Vallonia er hovedstaden etablert i Namur og en del myndigheter også i andre byer.
Tsjekkia	I Tsjekkia er en del av statsadministrasjonen (f.eks. Høyesterett) lokalisert andre steder enn i Praha, men uten direkte regionalpolitisk begrunnelse.
Ungarn	Også i Ungarn har man ført en lokaliseringspolitikk der statsinstitusjoner er plassert i regionhovedsteder, men dette har ikke hatt noen eksplisitt regionalpolitisk begrunnelse.
Hellas	Den greske statsforvaltningen er konsentrert til Aten. Det finnes to regionale departementer: Ministry of Northern Greece som er plassert i Thessaloniki og Ministry of the Aegean Sea som er plassert på øya Lesbos. Dette blir ikke sett på som noen suksess, da mandatet er uklart og ressursene små.
Malta	Har et eget departement for Gozo som er lokalisert på øya.
Litauen	Departementer og myndigheter er konsentrert til Vilnius. Omlokaliseringer er foreslått (i valgår), men ikke gjennomført.
Slovakia	Har ingen omlokaliseringspolitikk, men en del funksjoner er lokalisert andre steder enn i Ljubljana (mest i Maribor). Dette er resultat av lobbyvirksomhet mer enn av regionalpolitikk.
Latvia	Ingen omlokaliseringspolitikk er diskutert.
Polen	Ingen omlokaliseringspolitikk er diskutert.

## 2. Litteraturstudien

### 2.1 Problemstillingene og arbeidsopplegget

Målet med den første delen av prosjektet er å oppsummere erfaringene man i forskjellige land har med en aktiv lokaliseringpolitikk, basert på det vi finner beskrevet i skriftlige kilder.

Vi har undersøkt om det i litteraturen finnes beskrivelser og analyser av de erfaringer man har fra omlokalisering eller etableringer av statsinstitusjoner, med et spesielt fokus på omlokaliseringer som begrunnes ut fra den regionale balansen.

Dette innebærer at vi ikke ser etter endringer i statsforvaltningen som skyldes at arbeidsdelingen mellom ulike forvaltningsnivåer forandres slik vi har sett i føderale land eller at hovedstadsfunksjoner flyttes av andre årsaker. For eksempel er flyttinger fra Bonn til Berlin ikke et tema for oss, mens flyttinger av statsinstitusjoner og etablering av nye funksjoner i Bonn som kompensasjon for hovedstadsflytten er av interesse.

Det internasjonale forskningsspråket er engelsk, men det finnes også en rekke tidsskrifter som publiserer artikler på fransk og tysk. Gjennom å lete pr. språk og ikke pr. land vil vi forsøke å fange opp artikler og rapporter som handler om erfaringer fra flere land.

Tidsperspektivet er en viktig faktor når effekter skal beskrives, og vi vil i litteraturstudien legge vekt på å fange opp både de kortsiktige og de langsiktige effektene for virksomheten og for samfunnet, slik som effektene er beskrevet i litteraturen.

Gjennom litteraturstudien vil vi kartlegge fenomenet og systematisk gjennomgå litteraturen for å søke svar på følgende spørsmål:

- I hvilke land finnes det en aktiv politikk for lokalisering av statsinstitusjoner og statlig sysselsetting, og hvilke begrunnelser gis for en slik politikk? Har man en distriktspolitisk motivering? Finnes det målsettinger for utviklingen av bysystemet totalt sett, er det pressproblemer i hovedstadsområdene eller skjer lokaliseringsbeslutningene i forbindelse med kriser på tilflyttingsstedene?
- Hvilke er de konkrete utløsende faktorene? Endringer i nasjonale eller internasjonale rammebetingelser, endringer i lovgivningen eller mer akutte politiske situasjoner? Får lokaliseringsbeslutningene stor oppmerksomhet, politisk og i massemedia?
- Hva slags virksomheter er det som omlokaliseres eller etableres utenfor hovedstadsregionene? Er det departementer, direktorater, tilsyn eller andre funksjoner? Har de utlokaliserte virksomhetene et nasjonalt ansvar, eller er deres arbeidsområde noe som spesielt angår den region de flytter til?



- Hvilke tilflyttings/etableringssteder velges? Har man klare kriterier for tilflyttingsstedet, f.eks. knyttet til stedets lokalisering eller til kompetansefortrinn for bestemte typer virksomheter? Hva betyr faktorer som befolkning, sysselsetting og geografisk lokalisering?
- Resultater og effekter av lokaliseringspolitikken: Når man de mål man har satt seg? Bli de samfunnsmessige effektene positive for tilflyttingsstedene – og får man de ringvirkninger som motiverte etableringen?
- Hvordan har virksomhetene utviklet seg etter flyttingen – mht. kostnader, kompetanse, servicenivå etc.? Hva kan forklares av omlokaliseringen som sådan?
- De ansatte vil vanligvis motsette seg en omlokalisering. Hvordan gikk det for de som ble med til det nye stedet, og hvordan gikk det for de som valgte å bli på sitt gamle hjemsted?
- Har statens styring av institusjonene blitt påvirket av lokaliseringen? Er det sånn at de statlige styringssystemene fungerer uansett, eller er det "ute av syne, ute av sinn" som gjelder? Må styringsdialogen fungere annerledes om den geografiske avstanden blir større?
- De samfunnsmessige virkningene av enkeltutflyttinger og av lokaliseringspolitikken totalt sett. Er målsettingene oppnådd og har ringvirkningene vært som forutsatt, og hva har i så fall vært de avgjørende faktorene?

Arbeidet ble gjennomført ved at spørsmålene ovenfor ble videreutviklet til en standardisert sjekklister som er utfylt for all den litteratur vi finner om temaet. De fleste rapportene belyser bare enkelte av de forhold som er listet opp. Sjekklisterens oppgave var å passe på at vi, i gjennomgangen av litteraturen, ikke overså forhold som er av interesse i norsk sammenheng.

Litteraturstudien startet med et internettsøk. En rekke studier på temaer som "lokalisering" og "omlokalisering" beskriver eksempler fra u-land som er gjennomført med ekstern støtte, da det for u-lands-hjelp er en mer velutviklet evalueringstradisjon enn det vi finner i i-landene. Disse rapportene har vi ikke gått videre med.

Litteraturstudien ga eksempler fra Australia, Canada, Frankrike, Irland, Storbritannia (UK og Skottland), Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike. Vi kan konstatere at lokaliseringspolitikken bare sjelden er omtalt i forskningslitteraturen. Det er overhodet svært få eksempler på rapporter der resultatene av en utflytting eller av lokaliseringspolitikken som sådan diskuteres. Det aller meste av det vi fant i litteraturen var ex-ante utredninger eller referater fra parlamentsdiskusjoner om kommende lokaliseringsbeslutninger.

For å komme politikken og resultatene nærmere inn på livet var det nødvendig å kontakte informanter i ansvarlige departementer for derfra å få tilgang til studier og utredninger. Dette gjør at vi i noen tilfeller har supplert litteraturen med opplysninger vi har fått gjennom diskusjoner med fagkolleger i det enkelte land.

Ytterligere en begrensning må nevnes, og det gjelder Frankrike. Her har man hatt en omfattende lokaliseringspolitik, men vi har av kapasitetsmessige årsaker bare hentet eksempler fra FoU- og undervisningssektoren.

I de neste avsnittene gjennomgår vi resultatene av vårt litteratursøk, tema for tema. Det er, som ventet, ikke alle problemstillinger som besvares for alle landene – noe som betyr at vi slett ikke kan svare på alle de spørsmålene som ble reist innledningsvis. En del er overhodet ikke berørt i litteraturen, andre er bare mangelfullt besvart. I de neste avsnittene oppsummeres de resultatene vi har fått, tema for tema. Hovedinntrykket er at erfaringene i andre land stemmer relativt godt overens med de norske, selv om vi også finner begrunnelser for lokaliseringpolitikk og erfaringer som er mer fremmede. Materialet er mest mangelfullt når det gjelder de samfunnsmessige ringvirkningene.

Årsakene til dette finner vi først og fremst i det faktum at det praktisk talt ikke eksisterer systematiske ex-post-analyser av lokaliseringpolitikken, verken på makronivå eller for enkeltinstitusjoner. De eneste kildene som referer erfaringer av konkrete lokaliseringer finner vi i Audit Scotlands rapport fra 2006 og fra det svenske Statskontorets rapport fra 1989. The Lyons Review (2004) diskuterer britiske erfaringer og Le Goff (2006) erfaringer fra Canada.

## **2.2 Lokaliseringspolitikkenes begrunnelser**

*Det er et antall ulike begrunnelser for at lokaliseringen av statsinstitusjoner er et politisk virkemiddel, og begrunnelsen varierer både mellom landene og over tid. Omlokaliseringene ut fra hovedstadsregionen er gjerne en del av en omstrukturering av offentlig sektor som gjennomføres ut fra mål om effektivisering og kostnadsreduksjoner. Valget av tilflyttingssteder har både med den geografiske balansen i hovedstadsregionen og i landet som helhet å gjøre.*

I hovedsak er det fire typer argumenter som går igjen som begrunnelser for en lokaliseringpolitikk:

- Den regionale balansen og ønske om å dempe presset i hovedstaden
- Merkostnadene ved å drive virksomhet i hovedstadsregionen
- Omlokaliseringer som ledd i en desentralisering som skal øke effektiviteten i offentlig sektor og bringe forvaltningen nærmere virkeligheten
- Behovet for kompensierende sysselsetting i byer som er rammet av nedleggelse av annen virksomhet

Et femte argument har mest med det politiske spillet å gjøre, og handler om at ministre gjerne vil "hilse hjem" til sine valgkretser gjennom å styre virksomheter dit<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Et eksempel på dette gjelder Ecole Nationale Supérieure, som ble flyttet fra Paris til Lyon fra 1985. Den franske statsministeren kom fra Lyon og hadde sterk innflytelse på lokaliseringsvalget. Et annet eksempel er franske CNET som flyttet til Lannion i Bretagne, en by som ikke vurderes som spesielt attraktiv, men ble valgt fordi CNETs direktør kom derfra.

I Sveits og Østerrike er det den regionale balansen *innad* i hovedstadsregionene det handler om, og flyttingene har gått bare noen kilometer. I de tidlige fasene av lokaliseringspolitikken i Frankrike var de regionale forskjellene innad i Parisregionen en viktig faktor. Tilsvarende i London, der etablering av statlige arbeidsplasser i sosialt utsatte områder fortsatt er en lokaliseringsbegrunnelse.

Men i hovedsak er det nå den nasjonale geografiske balansen som står sentralt. I Frankrike ble lokaliseringen av de statsansatte et tema på slutten av 1940-tallet, og en lokaliseringsspolitikk innførtes fra 1954 både for offentlig og privat sektor. Hensikten er å dempe pressproblemer i Paris og å stimulere utviklingen i andre deler av landet (se boks på neste side).

Lokaliseringsspolitikk var som mest intensiv på 1990-tallet, da 30.000 arbeidsplasser ble flyttet ut av Paris. Deretter legger man mindre vekt på den regionale balansen og mer vekt på de store franske byregionenes konkurranse med andre metropolregioner i den globaliserte økonomien. Offisielt eksisterte det en lokaliseringsspolitikk helt fram til 2007.

Også i Storbritannia har man lagt vekt på den nasjonale balansen, men her trekkes også andre argumenter fram. I Lyons Review (2006) heter det at "konsentrasjonen av offentlig sektor i og omkring London ikke er konsistent med regjeringens målsettinger og at konsentrasjonen ikke reflekterer de store kostnadsforskjellene mellom London og resten av landet". Her kombineres effektivitetsargumenter med kostnadsargumenter, når det argumenteres for en reform av statens institusjoner og en mer desentralisert struktur vil føre myndighetene nærmere folket. Men at kostnadsforskjellene har hatt stor betydning for den britiske omlokaliseringsspolitikk er åpenbart. Et spesielt eksempel er flyttingen av store deler av BBC fra London til Salford utenfor Manchester, der kostnadsargumentene veide tungt. Men det er ikke bare kostnadsargumentene som teller, noe som vi kan se på undertittelen til ODPMs<sup>2</sup> retningslinjer for lokaliseringssvalg, som er "Integrasjon av bredere økonomiske og regionalpolitiske målsettinger i lokaliseringssbeslutninger".

---

<sup>2</sup> ODPM står for Office of the Deputy Prime Minister, som var et slags administrasjonsdepartement. Det har nå byttet navn og heter Department for Commerce and Local Government.

### Lokaliseringspolitikk i Frankrike

Den franske lokaliseringspolitikken utgangspunkt finner vi i 1947, i boken "Paris et le désert français" (Paris og den franske ørken) av geografen Jean-François Gravier, som fikk stor offentlig oppmerksomhet med sin analyse av overkonsentrasjonen av befolkning og økonomisk aktivitet i hovedstadsområdet, der Parisregionens vekst kom på bekostning av andre deler av landet. Behovet for en nasjonal romlig politikk ble uttrykt i en rapport fra planministeren i 1950: "Pour un plan national d'aménagement du territoire".

Noen milepæler for fransk lokaliseringpolitikk er:

- Fra 1954 kreves en planleggingstillatelse for næringsbygg i Parisregionen, og senere ble det innført en spesiell skatt på de planleggingstillatelsene som ble gitt
- I 1955 antas en erklæring om utflytting av forskningsvirksomheter og tekniske virksomheter
- Komiteen for desentralisering etableres 1956
- I 1963 etableres DATAR (fra 2006: DIACT), den nasjonale myndigheten for regional og romlig utvikling. Lokaliseringspolitikken plasseres i DATAR.
- Samme år innførte man en romlig politikk kalt "métropoles d'équilibre" for å stimulere veksten i sju store metropolområder som motvekt til Paris: Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy/Metz and Nantes. Omlokaliseringspolitikken var ett element i dette. Denne politikken ble ført i perioden 1963-1973.
- Fra 1985 svekkes instrumentet med planleggingstillatelser ved at private virksomheter ikke omfattes
- Parisregionens vekst medførte at man i 1991 fastslo man som en målsetting at 30.000 arbeidsplasser skal relokaliseres innen år 2000
- 2002 etableres CITEP (komiteen for omlokalisering av offentlige arbeidsplasser)
- I 2007 nedlegges CITEP, og systemet med planleggingstillatelser avskaffes

Fra tidlig 1960-tall og fram til nå har ca 57.000 offentlige arbeidsplasser blitt flyttet fra Paris, inklusive de omlokaliseringene som har funnet sted innen Ile de France-regionen (der Paris inngår):

- 23.100 flyttet i perioden 1960-1990
- 29.700 flyttet i perioden 1991-2003
- 4.200 var i prosess for utflytting i 2003

Tilflyttingsstedene finner man i hele Frankrike, men med en overvekt i de dynamiske regionene i vest og sørøst. De mindre utviklede og perifere regionene har i langt mindre grad fått tilført statlige arbeidsplasser, og det har heller ikke de regionene som var mest rammet av omstruktureringen av industrien fra 1970-tallet og fremover. Det er ofte de større byene som er valgt som tilflyttingssteder. Særlig gjelder dette på FoU-området, der miljø og kommunikasjoner har vært ansett som spesielt viktig.

De utflyttede institusjonene har gjerne spesialistfunksjoner. Departementer og andre statsinstitusjoner som ligger nært politikken er ikke omlokalisert, og det er heller ikke de store offentlige selskapene innen kommunikasjonssektoren.

Omlokaliseringspolitikken var mest intensiv på 1990-tallet. Den ble avvirket i 2007 fordi det nå er mer fokus på at Paris skal kunne konkurrere globalt, og da ønsker man ikke å legge restriksjoner på hovedstadsområdets utvikling. Fra 2003 har man en politikk for utviklingen av metropolområder, og fra 2005 også en spesiell klusterpolitikk (poles de compétitivité) – og i begge tilfeller brukes lokaliseringen av statlig virksomhet som et strategisk virkemiddel. Den nye franske regjeringen understreker dessuten betydningen av at Paris konkurrerer godt med andre globale byer.

Også i Skottland har lokaliseringspolitikken flere målsettinger. Opprinnelig hadde den med den skotske selvstendigheten å gjøre fra 1999, der det handlet om å "spre godene" ut over landet: Gjennom "devolution" flyttes beslutninger og dermed statlig virksomhet fra London til Edinburgh, og da er det ikke mer enn rimelig at man søker å fordele skotsk statsadministrasjon fra Edinburgh til andre deler av Skottland slik at flere byer får del av de vekstimpulser dette gir. Fra 2006 har man tre målsettinger: Den ene er å desentraliseres offentlig forvaltning for å gjøre den mer effektiv, den andre er å redusere kostnadene, og den tredje er å støtte utviklingen av områder med spesielle sosiale eller økonomiske behov. (Den nye skotske regjeringen la imidlertid lokaliseringspolitikken til siden da den overtok i 2007.)

På tilsvarende måte kan vi lese de australske og canadiske begrunnelsene, der omlokaliseringer gjennomføres som en del av en effektiviserings- og desentraliseringspolitikk som samtidig handler om økonomi og om å tilføre vekstimpulser til regioner som trenger det. Her kan vi også finne referanser til New Public Management, dvs. til den generelle utviklingen mot mer desentraliserte strukturer og mer en-oppgave-organisering. Dette har medført at det er blitt flere selvstendige myndigheter og enheter, noe som selvsagt bidrar til at det blir flere lokaliseringsbeslutninger og dermed enklere å bruke lokaliseringen som et virkemiddel både for forvaltningspolitikken og for regionalpolitikken.

I Sverige har begrunnelsen for lokaliseringspolitikken skiftet over tid. Det var en første bølge omlokaliseringer på 1970-tallet, og denne politikken hadde først og fremst med den regionale balansen å gjøre. På 2000-tallet kom det en andre bølge, og nå var motivet at man ville gi kompensasjon til fire byregioner som mistet mange arbeidsplasser da forsvaret endret struktur. Her er det altså tilflyttingsstedets behov som styrer.

De direkte politiske motivene finner vi særlig i to land. Det ene er Tyskland, der ytre faktorer gjorde at hovedstaden i 1949 ble vedtatt midlertidig flyttet til Bonn og i 1991 vedtatt flyttet tilbake igjen til Berlin. Dette skapte i neste omgang behov for å kompensere Bonn for tapet av arbeidsplasser, altså en parallell til den svenske begrunnelsen. Dessuten er det i Tyskland de senere år lagt vekt på at nye føderale virksomheter skal legges til de østlige delstatene.

I Irland er det en annen type politiske motiver. I den offisielle begrunnelsen heter det at lokaliseringspolitikken skal bidra til en bedre regional balanse og til at alle regioner skal utvikle sine potensialer for økonomisk utvikling. I litteraturen vektlegges imidlertid politikernes ønske om å "hilse hjem" til sine valgkretser ved å utrette noe konkret for hjembyen som begrunnelse<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> I Irland beskriver Finafact (2008) historien slik: "Towns like Clonakilty, West Cork, had hit the jackpot because of their luck in having "one of their own" in the cabinet". De beskriver også hvordan finansministeren I 2004, Charlie Mc Creevy, ville flytte 400 arbeidsplasser til sin egen valgkrets i Kildare.

**Canadiske argumenter for og mot en aktiv lokaliseringpolitikk**

I Canada var det i 2005 ca 369.000 føderale jobber, og disse utgjorde 2,4% av sysselsettingen totalt sett. Omlag en tredel<sup>4</sup> av de føderalt ansatte arbeidet i hovedstadsområdet, dvs. tvillingbyene Ottawa og Gatineau, der de sto for 19% av sysselsettingen.

Den viktigste begrunnelsen for å flytte ut av Ottawa er at man vil redusere driftskostnadene. Både husleien og andre driftskostnader er lavere i middelstore byer, og for de ansatte blir livskvaliteten bedre i og med at lønnsnivået er det samme i statsadministrasjonen uansett arbeidssted. Dessuten mener man at en mer desentral struktur vil bringe forvaltningen nærmere virkeligheten.

De regionale ringvirkningene er den andre begrunnelsen. Der er store regionale forskjeller i Canada, og en myndighetslokalisering kan både gi nye arbeidsplasser og bidra til synergier med andre virksomheter og dermed utvikling av sterke klynger.

Motargumentene gjelder de kortsiktige omlokaliseringkostnadene, både for selve flyttingen, for kompensasjon for personell som blir overflødige og for rekruttering av nye medarbeidere. Dessuten vil myndigheter som flytter ofte få dobbel husleie en periode. Kompetanse tapes når eksperter slutter og kan være vanskelig å erstatte. En ny institusjon kan også få negative virkninger for arbeidsmarkedet i tilflyttingsregionen dersom andre sektorer får rekrutteringsproblemer pga. konkurransen fra statsinstitusjonen. Dessuten argumenteres det med at personkontakter er nødvendige tross moderne IT-løsninger og at reisekostnadene derfor øker.

**2.3 Utløsende faktorer for lokaliseringsbeslutninger**

*De utløsende faktorene henger selvsagt sammen med årsakene til at statsinstitusjoners lokalisering brukes om forvaltnings- og regionalpolitisk virkemiddel. Her kan vi se at det både handler om strukturendringer i statsforvaltningen totalt sett og om den regionale balansen. I de landene som mest systematisk vurderer institusjoners lokalisering (Skottland, Storbritannia) gjelder at disse to typene argumenter forsterker hverandre.*

Det finnes en rekke eksempler på at det tas politiske initiativ som fører til konkrete lokaliseringsbeslutninger uten at dette nødvendigvis er del av en bestemt pakke av omlokaliseringer. Generelt kan vi imidlertid gruppere de utløsende faktorene i to. Lokaliseringsbeslutninger utredes og tas i forbindelse med

- Behovet for kostnadsreduksjoner i offentlig sektor
- Behov for å gjøre noe for bestemte tilflyttingssteder

<sup>4</sup> Til sammenlikning var Canberras andel av de statsansatte i Australia 35%, Londons og Sør- Øst-Englands andel av UKs statsansatte 28% og Washingtons andel av USAs føderalt ansatte 17% (Le Goff, 2006).

Skottland skiller seg fra de andre undersøkte landene ved at det her har vært tydelige regler for når en statsinstitusjons virksomhet skal vurderes. Det er tre såkalte *trigger points* som utløser prosessen. Dette er når en ny enhet eller organisasjon etableres, når en eksisterende organisasjon er reorganisert eller for eksempel fusjonert med andre, og når husleiekontrakter løper ut eller virksomheten av andre grunner vurderer de lokaler man sitter i. Dette har ført til at lokaliseringen av 38 offentlige virksomheter har vært analysert og at 28 virksomheter med til sammen 2.800 ansatte har flyttet ut av Edinburgh (se boksen nedenfor).

Ønsket om å effektivisere offentlig sektor har utløst omlokiseringsdiskusjonene i land som Canada, Australia og Storbritannia, og henger her i stor grad sammen med utviklingen av offentlig sektor totalt sett. Stikkord er New Public Management, oppdeling av store sektorer til flere enkeltmyndigheter og i den forbindelse også en generell desentralisering. Når så en lokaliseringssak er oppe på agendaen blir tilflyttingsstedenes situasjon et argument i diskusjonen av hvor virksomhetene skal plasseres.

Irland har en nasjonal romlig strategi (National Spatial Strategy) med retningslinjer for lokalisering av offentlig virksomhet.

Det er vel egentlig bare i Tyskland og Sverige at utviklingen på konkrete tilflyttingssteder har utløst en lokaliseringsspolitikk som helhet. I Tyskland vedtok man i 1994 en egen lov om kompensasjon til Bonn, kalt Berlin/Bonn Gesetz. For Sveriges del har det de siste årene handlet om omstruktureringen av forsvaret, men det finnes også tidligere eksempler på at omlokalisering av statsinstitusjoner har inngått i omstillingspakker for byer i sysselsettingsmessig krise.

Enkeltsaker finnes det også en rekke eksempler på. Det har vært flere eksempler på initiativ til fordel for tidligere Øst-Tyskland, som da den tyske Föderalismuskommisjon foreslo at Umweltsbundesamt, dvs. det føderale miljødepartementet, skulle omlokiseres fra Berlin til Dessau. Etableringen av en ny regionhovedstad for delstaten Niederösterreich i St. Pölten førte til omlokaliseringer fra Wien. De irske eksemplene er ofte politiske initiativer. Sverige har tradisjon for å plassere nyetablerte statsinstitusjoner utenfor Stockholm uten at dette er del av en koordinert romlig strategi.

Rent generelt ser det ikke ut til å være noen betydelig offentlig interesse for statsinstitusjoners lokalisering annet enn blant dem som berøres direkte. Lokaliseringsspolitikken møter motstand i fagforeningene og personalet i berørte institusjoner – dette gjelder for alle land. Litteraturen beskriver også hvordan opposisjonspolitikere går mot beslutningene, slik som i Irland der motargumentene handler om kostnadene og funksjonsdyktigheten i forbindelse med utflyttingen og i Skottland der nasjonalistpartiet hevdet at omlokaliseringer var sløseri med offentlige midler. I litteraturen finnes også eksempler på at dette beskrives som del av den politiske interessekampen. På tilflyttingsstedene skaper lokaliseringssakene en hel del interesse. I Storbritannia beskriver litteraturen hvordan potensielle lokaliseringsssteder er aktive for å profilere seg og at dette skaper offentlig oppmerksomhet i disse byene.

### **Lokaliseringspolitikk i Skottland**

Lokaliseringspolitikk ble ført i Skottland fra 1999 til 2007, dvs. i de åtte årene fra Skottland fikk sin egen regjering og fram til siste valg da nasjonalistpartiet tok over og politikken ble avsluttet.

Bakgrunnen var et generelt ønske om å spre fordelene med selvstyre til hele landet. Målsettingene forandret seg over tid, og i 2006 hadde man tre mål:

- En mer effektiv og desentralisert forvaltning
- Kostnadseffektiv tjenesteproduksjon
- Hjelp til områder med spesielle sosiale og økonomiske behov

Virksomheter skal vurdere sin lokalisering når de når et "trigger point":

- Når en ny enhet eller organisasjon etableres
- Når en eksisterende organisasjon omorganiseres eller fusjoneres med andre
- Når det skjer noe med lokalene, for eksempel når leiekontrakten går ut eller behovene endres

Når et "trigger point" nås var det opp til den ansvarlige minister å beslutte om en lokaliseringsvurdering skulle foretas. Om svaret ble "ja", ble det etablert et prosjekt for å analysere virksomhetens behov. Det var ingen sentral koordinering av sakene. Etter hvert utviklet man imidlertid en håndbok for lokaliseringvalg, med følgende kriterier:

- Effektivitet: Arbeidskrafttilgjengelighet, avstand til de man arbeider for, lokaler og kostnadsnivå, samt mulighetene for å beholde personalet (til sammen 50%)
- Sosioøkonomiske forhold: Støtte til utsatte lokalsamfunn (12,5%), hjelp til områder med spesielle problemer (25%), foredling av offentlig sysselsetting (12,5%).

Lokaliseringsspørsmål skaper omfattende offentlig og politisk interesse. Fagforeningene er sterke motstandere, mens kommuner og næringslivsinteresser er positive. Det har også vært en hel del kritiske røster når det gjelder omlokiseringskostnadene og effektivitetstap.

Fram til mai 2006 var 38 institusjoner/enheter med til sammen 4.700 ansatte vurdert. Av disse var 28 enheter med 2.800 ansatte enten omlokalisert eller lokalisert utenfor Edinburgh. I visse tilfeller ble hele institusjonen flyttet, mens det i andre tilfeller gjaldt deler av virksomheter. De omlokaliserte eller lokaliserte virksomhetene var direktorater eller andre ikke-departementale enheter. Departementer flyttes ikke.

Kostnadene ved omlokaliseringer varierer betydelig. Det var store engangskostnader på grunn av kompensasjon til fristilte, insentiver til medflyttere, investeringer i nybygg, opplæringskostnader og at det i en overgangsperiode ble nødvendig å operere fra to steder samtidig. Samtidig er det eksempler på at effektiviteten har økt. Audit Scotland har beregnet kostnadene for seks institusjoner, og disse varierer fra en innsparing på £33.000 per jobb til en kostnad på £45.000 per jobb over en periode på 15 år etter flyttingen.

Den viktigste gevinsten med en omlokalisering er at den skaper en mulighet for å omstrukturere virksomheten – nye arbeidsformer, ny teknologi, nye mennesker. Selv om reduserte kostnader var et hovedmotiv, viser det seg at besparelser bare oppnås dersom virksomhetens måte å arbeide på forandres samtidig. Implementering av nye IT-verktøy er en nøkkelfaktor her. For tilflyttingsstedene avhenger effektene av om de nye offentlige jobbene medvirker til å drive opp lønningene på stedet, noe som i sin tur har å gjøre med hvor mange jobber som flytter og om det finnes arbeidskraft på stedet.



## **2.4 Typer av virksomheter som omlokaliseres**

*Et interessant spørsmål er om det er spesielle typer statlig virksomhet som lokaliseres utenfor hovedstedene. Hypotesen er at det er den delen av virksomheten som har mest direkte å gjøre med politikken i parlament og regjering som først og fremst trenger en sentral plassering. For de fleste landene får vi hypotesen bekreftet. Men det finnes også unntak – Østerrike og Irland – der også departementer er omlokalisert. Dessuten er omlokaliseringer i enkelte av landene en del av en generell strukturendring av offentlig sektor (new public management) der det mer handler om desentralisering.*

Generelt sett er det ikke-departementale enheter som lokaliseres utenfor hovedstedene. Hovedregelen synes å være at den politiske virksomheten i parlament og regjering og deres sekretariater konsentreres til hovedstaden. Det aller meste av øvrig statlig virksomhet ligger også fortsatt der, også i de landene som har en lokaliseringpolitikk. Men det er likevel blant disse at man finner den type virksomheter som omlokaliseres.

I Storbritannia er det ulike direktorater og enheter som arbeider med å yte service som lokaliseres utenfor hovedstadsområdet, sammen med forskjellige former for back-office-funksjoner. Virksomheter som betjener sine brukere og derfor blir mer effektive ved å ligge utenfor London inngår også. For Skottland, Australia og Sverige bekreftes dette mønsteret – og det samme gjelder Tyskland der man har flyttet en rekke føderale virksomheter (se boksen nedenfor).

Også Frankrike tilhører denne gruppen av land der det som ligger nærmest politikken forblir i hovedstaden, mens spesialiserte fagetater er blant de som omlokaliseres. I Frankrike har man omlokalisert en rekke store virksomheter med landsdekkende ansvar til storbyområder i flere deler av landet, spesielt innen undervisnings- og forskningssektoren.

I Østerrike var det tvert om politikken som flyttet, i og med at man der etablerte en ny hovedstad for delstaten Niederösterreich og flyttet både det regionale parlamentet og regjeringskontorene de 65 kilometerne fra Wien til St. Pölten. (Den føderale hovedstaden ligger fortsatt i Wien.)

Også Irland er spesiell, i og med at man har flyttet flere departementer ut av Dublin. I budsjettet for 2003 annonserte finansministeren at man ville omlokalisere 10.300 arbeidsplasser fra Dublin til 53 sentre i 25 counties, inklusive deler av åtte departementer. Blant utflytterne fantes både hovedkontorer, rådgivende enheter, opplæringsenheter og tilsyn med nasjonale funksjoner. Når departementene omlokaliseres beholder de en mindre enhet i Dublin for å betjene parlamentet (Dáil) og andre virksomheter som krever tilstedeværelse i hovedstaden. Departementene flyttet fra 50 km til 230 km ut av Dublin.

### **Kompensasjon til Bonn**

Tyskland er en forbundsstat med en relativt liten statsadministrasjon og 16 sterke delstater med betydelig ansvar på en rekke politikkområder og egne selvstendige administrasjoner. Da Berlin igjen ble tysk hovedstad flyttet parlamentet og regjeringskontorene ut av Bonn. I den politiske avtalen om denne flyttingen ble gjennom loven om Berlin/Bonn-Gesetz vedtatt at Bonn skulle kompenseres gjennom tilflytting av andre statlige virksomheter. Disse består for en stor del av ekspertorganisasjoner som ikke er en del av departementene, men som betjener hele forbundsstaten Tyskland.

Til sammen 12 nasjonale myndigheter ble flyttet til Bonn, de fleste fra Frankfurt am Main og fra Berlin:

- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
- Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
- Bundeskartellamt
- Bundesrechnungshof
- Bundesversicherungsamt
- Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
- Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
- Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung
- Bundesinstitut für Berufsbildung
- Bundesgesundheitsamt
- Zentralstelle Postbank
- Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

To nyetablerte myndigheter ble lokalisert i Bonn:

- Zentralstelle des Eisenbahnbundesamtes
- Hauptverwaltung des Bundeseisenbahnvermögens

Dessuten var det fem tilfeller av delvise flyttinger til Bonn:

- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung og Bundesbaudirektion (som nå inngår i Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)
- Statistisches Bundesamt
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
- Bundesamt für Strahlenschutz

Denne delen av lokaliseringspolitikken har altså ingenting med regional balanse å gjøre.

Men de siste årene har man i Tyskland også tatt initiativ for å bruke lokaliseringen av føderale virksomheter som et virkemiddel for å forbedre den nasjonale regionale balansen, og da er det forskjellene mellom øst og vest det handler om. I et *koalitionsvertrag* har den nåværende regjeringen som prinsipp bestemt at alle nye føderale virksomheter skal lokaliseres i det tidligere Øst-Tyskland.

## 2.5 Valget av lokaliseringssteder

*Diskusjonene av konkrete steder å lokalisere statsinstitusjoner på er systematisert på forskjellige måter og avhenger av den sammenhengende lokaliseringspolitikken er i – noe som kan variere over tid. Et fellestrekk er likevel at tilflyttingsstedenes plass i det urbane systemet blir tillagt vekt, spesielt i de landene som har en nasjonal romlig planlegging. I Storbritannia har man et ganske avansert system for å vurdere ulike steder opp mot hverandre ut fra kravprofiler for virksomhetene.*

Frankrike er et godt eksempel på sammenhengen mellom problemforståelse og lokaliseringsvalg. Her kan vi identifisere ulike perioder i lokaliseringspolitikken historie. På 1950-tallet ble virksomheter ofte lokalisert i new towns omkring Paris. Fra 1963 til 1973 hadde man en politikk kalt “métropoles d'équilibre” for å bygge opp sju storbyregioner<sup>5</sup> som kunne balansere det franske urbansystemet vis a vis Paris, og det var nå de første direkte omlokaliseringene kom. 1970-tallet og 1980-tallet var kjennetegnet av oppbyggingen av vitenskapspark og teknopolis i en rekke store og mellomstore byer, og som en del av dette ble virksomheter innen forskning, høyere utdanning, laboratorier, dokumentasjonssentra osv. lokalisert til disse sentrene. På 1990-tallet kom en ny omgang omlokaliseringer, men nå mer som følge av en desentralisering av strukturen i den offentlige forvaltningen. Den siste utviklingen er fra 2003, da en storbypolitikk ble lansert for å styrke franske byer i en mer globalisert konkurransesituasjon, bl.a. med en klyngepolitikk “poles de compétitivité” fra 2005. På 2000-tallet er lokaliseringen av statlig virksomhet forsøkt utnyttet strategisk for å øke Frankrikes konkurranseevne internasjonalt. Dette betyr samtidig at det ikke lenger er noe press for å omlokalisere virksomheter fra Parisregionen.

Også Irland har koplet sammen lokaliseringspolitikken med en bredere romlig strategi for utvikling av landet som helhet – National Spatial Strategy 2002-2020. I denne strategien er det pekt ut et antall sentra (hubs) og strøk/utviklingskorridorer (gateways), og dette er brukt som et av kriteriene for valg av tilflyttingssteder (se boks nedenfor). Det er også mer virksomhetsspesifikke kriterier der man ser til virksomhetenes kontaktflater og ulike steders kommunikasjoner. Man har et interessant kriterium som handler om de ansattes karrieremuligheter, og som sier at den utlokaliserte enheten må være tilstrekkelig stor for at ansatte skal kunne bytte jobb, eller at det må være andre statlige virksomheter i nærheten som man også kan søke arbeid i. Dessuten brukes steders attraktivitet for de ansattes familier som et kriterium for stedsvalg – noe som er viktig i og med at flytting er frivillig og man som statsansatt ellers får ny jobb i Dublin.

Sverige hadde liknende resonnementer i den første fasen av lokaliseringspolitikken på 1970-tallet, da statsinstitusjoner ble lagt til såkalte primære sentra som skulle kunne utgjøre et

<sup>5</sup> Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy/Metz og Nantes.

storbyalternativ. Klyngetankeganger fantes også, der man lokaliserte statsinstitusjoner i nærheten av hverandre (både Banverket og Vägverket til Borlänge) eller i tilknytning til høgskoler med relevant spesialisering (Boverket til Karlskrona). Senere har det handlet mer om mottakerregionenes behov for erstatningsjobber for nedlagt virksomhet, og da har både store og små steder kommet i betraktning og andre kriterier er blitt tillagt mindre vekt. Men den generelle regelen er at virksomheter som er avhengige av eksperter og høy kompetanse havner i store arbeidsmarkedsregioner (over 100.000 innbyggere) med universiteter og akseptable flyforbindelser. Mindre arbeidsmarkedsregioner får ta imot mer regelstyrt administrativ virksomhet.

I en betenkning fra den svenske Riksdagen i 1996 heter det at virksomheter i første rekke bør lokaliseres til fylkeshovedsteder, mens andre steder kan velges fordi annen statlig virksomhet nedlegges eller i regioner med få statlige arbeidsplasser.

### Valg av tilflyttingssteder i Irland

En prosess i desentraliserende retning ble startet i 1987 og et nytt initiativ tatt i 1999. Etter vedtaket om *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020* annonserte regjeringen i 2003 et nytt desentraliseringsprogram. Motivet var delvis utviklingen av en mer effektiv offentlig sektor, delvis å redusere de store forskjellene mellom Irlands to regioner.

Etter 1999-initiativet meldte ca 130 byer rundt om i landet sin interesse for å bli tilflyttingssteder. Omlokiseringspolitikken er frivillig. Finansdepartementet har, etter diskusjoner med ledelsen og høringer med de ansatte, utviklet kriterier for tilflyttingsstedene. Fra statens side heter det at man gjennom valget av tilflyttingssted skal legge vekt på å:

- Unngå avbrudd i virksomheten
- Tilby de ansatte gode karrieremuligheter, dvs. at enhetene må være tilstrekkelig store eller være samlokalisert med annen statlig virksomhet
- Finne lokaliseringsteder som er attraktive for de ansatte og deres familier
- Legge omlokiseringene slik at de bidrar til å oppfylle den nasjonale romlige strategien

I 2003 annonserte finansministeren at man hadde planer om å omlokisere 10.300 arbeidsplasser fra Dublin sentrum til 53 andre sentre i 25 fylker rundt om i landet. Med dette ville man oppnå:

- Redusert personalomsetning og bedre produktivitet
- Redusert press på infrastrukturen i Dublin
- Bedre jobbmuligheter for de som bor i andre regioner enn i Dublin
- Nye arbeidsmetoder
- Økt deltakelse fra privat sektor

En del av de enhetene som skulle flyttes ut av Dublin var departementer. Kriteriene for valget av tilflyttingsstedene var karrieremulighetene for de ansatte, hvor virksomhetenes "kunder" var lokalisert, kommunikasjonene, muligheten for å skape kompetanseklynger og den betydning en lokalisering ville få for tilflyttingsstedet.

De aktuelle departementsavdelingene var:

- Hovedkontoret for *Department of Agriculture & Food* flyttet til Portlaoise der man hadde et regionalt kontor fra før
- Hovedkontoret for *Department of Education & Science* flyttet til Mulligar, for å styrke aksen Athlone/Mulligar/Tullamore (jfr. den nasjonale romlige strategien) og fordi man allerede hadde betydelige aktiviteter i Athlone og Tullamore
- Hovedkontoret for *The Defence Forces* flyttes til Curragh og hovedkontoret for *Department of Defence* til Newbridge
- Department of the Environment, Heritage & Local Government flytter sitt hovedkontor til Wexford, som er utnevnt til et senter i den romlige strategien. I Wexford lå allerede *Environmental Protection Agency*
- *Office of Public Works* flytter hovedkontoret til Trim og oppretter regionale kontorer i Kanturk og Claremorris
- *Land Registry* hadde et kontor i Waterford og etablerer seg også i Roscommon, men beholder hovedkontoret i Dublin

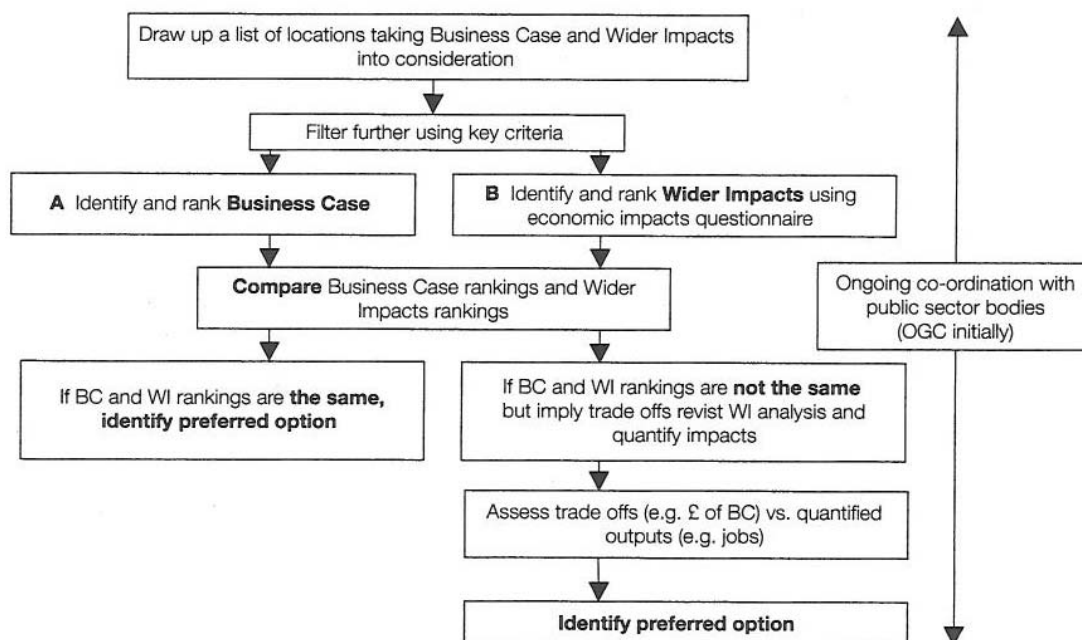
I Storbritannia har man en uttalt politikk for å flytte statlig virksomhet ut av London og Sør-Øst-England til byer der nye offentlige arbeidsplasser vil gi et positivt tilskudd til utviklingen. Det finnes en liste over de byene som har størst behov, vurdert ut fra en "deprivation index". Data for potensielle tilflyttingssteder er samlet i såkalte "City Data Boxes"<sup>6</sup> for å hjelpe de aktuelle virksomhetene til selv å finne sin neste lokalisering. De kriteriene man legger vekt på handler om arbeidskraftskostnader, tilgjengelighet til de man må ha kontakt med og muligheter for effektiv serviceproduksjon. Virksomhetene skal ta fram et antall kriterier som er basert på myndighetens egen virksomhet, og som de kan evaluere by-dataene mot. Det skjemaet som beskriver saksgangen for denne vurderingen er gjengitt nedenfor.

Det skal være samsvar mellom kriteriene for valg av tilflyttingssted og de mål man vil oppnå gjennom flyttingen. Her skal også de ansattes synspunkter veies inn. Et viktig steg er vurderingen av behovet for nye lokaler, og her benytter man seg gjerne av konsulenthjelp for å tydeliggjøre behovene og vurdere de mulige løsningene opp mot hverandre. Det vil oppstå avveininger mellom tid, kostnader og kvalitet, og da er erfaringen at det gjerne blir kostnadene som veier tyngst.

**Integrating wider objectives into relocations**

*Guidance on Location Choice: Choosing Locations for Government Business.*

London: Office of the Deputy Prime Minister, Office of Government Commerce (2006)



<sup>6</sup> Se [www.ogc.gov.uk/documents/relocation\\_Diagram.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/relocation_Diagram.pdf)

bv01s 2006-11-20



Skottland har som del av sin lokaliseringpolitikk et initiativ for å flytte mindre enheter til småsteder der nytten av en slik lokalisering anses være spesielt stort (se boksen nedenfor). På samme måte som vi har sett det i Sverige er det altså tilflyttingsstedets utvikling som motiverer omlokaliseringen. Denne delen av omlokaliseringspolitikken har imidlertid ikke blitt særlig omfattende. I Audit Scotlands oversikt inngår sju virksomheter med til sammen 57 ansatte.

**Skottlands "Small Unit Initiative"**

I Skottland ønsket man, som del av omlokaliseringspolitikken, å flytte statlig virksomhet til små steder for å bredde arbeidsmarkedet der. Og på små steder kan selv mindre virksomheter ha positiv betydning – derfor fikk denne politikken navnet "Small Unit Initiative".

Tanken var at små enheter, vanligvis med 10-15 ansatte, skulle kunne flyttes til steder der behovet for slike arbeidsplasser er stort og der nytten med omlokaliseringene er størst. Det er ikke noen spesielle utløsende faktorer for slike omlokaliseringer, men alle virksomheter som gjennomfører en lokaliseringanalyse blir bedt om å se etter passende enheter. Det er heller ikke noen kostnadmessig drivkraft i dette tilfellet, slik det er for omlokaliseringer i Skottland generelt.

Det er etablert et statlig fond som skal kunne dekke flytte- og oppstartskostnader.

To eksempler på slike omlokaliseringer er:

- Croft House Grant Scheme, en institusjon som gir investeringsbidrag og lån til boliger i visse distrikter, lå tidligere i Edinburgh. CHGS hadde 9 ansatte og ble flyttet til Tiree i juli 2005. Tiree er den sørligste øya på Hebridene og har ca 700 innbyggere.
- Highlands and Islands Enterprise flyttet i 2002 en avdeling for dataservice med 22 ansatte fra Inverness til Lionacleit på øya Berbencula, en øy på Hebridene med 1200 innbyggere.

De fordelene som rapporteres er de samme som for andre omlokaliseringer, selv om det hele er i mindre skala: Nye karrieremuligheter for folk som vil bo i periferien, et tilskudd av lønnsinntekter i en liten økonomi, ringvirkninger for lokale tjenesteprodusenter.

**2.6 Virkninger for tilflyttingsstedene**

*Gjennom litteraturstudien har vi bare funnet en enkelt utenlandsk rapport som systematisk gjennomgår virkningene av gjennomførte omlokaliseringer, og det er i svenske Statskontorets evaluering fra 1989. Konklusjonen er at 1970-tallets omlokaliseringer har hatt bare marginal betydning for mottakerstedenes utvikling, og at det ikke har vært noen forskjell mellom utviklingen mellom disse og sammenliknbare byer som kan forklares av lokaliseringen av en statsinstitusjon. I forbindelse med flyttingen blir det en forbedring av flyttetallene på grunn av rekruttering av arbeidskraft, spesielt om det er små arbeidsmarkedsregioner det handler om, men noen langsiktige effekter er det ikke mulig å spore.*

I de svenske eksemplene fra 1970-tallet som beskrives i Statskontorets rapport har det direkte sysselsettingstilskuddet vært på mellom 0,5% og 3,5% av den totale sysselsettingen på mottakerstedet, og vesentlig mindre enn så om man regner i prosent av det lokale arbeidsmarkedet. Det finnes noen eksempler på at det har vokst fram nye servicebedrifter som selger tjenester til de nylokaliserte myndighetene og også på at myndighetene i en viss utstrekning kjøper varer og tjenester lokalt. De direkte effektene på næringslivsutviklingen er generelt begrensede og avhengig av det antallet arbeidsplasser det gjelder.

Erfaringen når det gjelder det lokale skattegrunnlaget er at dette har utviklet seg på samme måte i tilflyttingsbyene som i sammenliknbare byer, og noe høyere enn for landet som helhet.

De nye myndighetene har bidratt til å øke bredden på arbeidsmarkedet i den grad de har tilført nye kvalifiserte jobber for ulike yrkesgrupper. Spesielt i tradisjonelle industribyer har offentlig sysselsetting vært en stabiliserende faktor som utjevner konjunktursvingninger og gir bedre kjønnsmessig balanse. I universitets- og høyskolebyer kompletterer ofte statsinstitusjonene og utdanningsinstitusjonene hverandre, noe som bidrar til å forsterke næringsprofilen på disse stedene. Det er flere eksempler på at det er startet nye utdanningslinjer med tilknytning til myndighetenes kompetansebehov (men det finnes også eksempler på at noen slike koplinger *ikke* er utviklet). Man ser også at myndighetene i noen tilfeller har vært aktive i regionalt utviklingsarbeid og også at ansatte i myndighetene har engasjert seg i lokalpolitikken og bidratt til fornyelse der.

Utviklingen av kommunikasjoner på tilflyttingsstedet avhenger av hvor mange arbeidsplasser det gjelder og hvilket reisevolum disse generer, men generelt har effektene vært begrensede. Medarbeiderne ved omlokaliserte statsinstitusjoner og deres familier skaper kjøpekraft og skaper etterspørsel etter nye tjenester. Noen effekter på den kommunale servicen kan man imidlertid ikke se.



### Lokalisering og omlokalisering i Sverige

Den sentrale politiske ledelsen og deres sekretariater er alle lokalisert i Stockholm. Av de ca 400 svenske statsinstitusjonene har ca 75% sine hovedkontorer i hovedstaden. Statens representasjon i andre deler av landet består i tre fjerdedeler av tilfellene av regionkontorer (mange statlige virksomheter har jo en naturlig regional spredning), mens en fjerdedel er hovedkontorer.

Sverige har i en årrekke hatt en *omlokaliseringsspolitikk*, med to spesielt aktive perioder:

- På 1970-tallet flyttet hele eller deler av 48 myndigheter, med over 10.000 ansatte til sammen, fra Stockholm til 16 andre byer. Hensikten var å dempe presset i Stockholmsregionen (trengselsproblemer i infrastruktur og boligmarked osv.), dels å stimulere utviklingen på mottakerstedene – dvs. den regionale balansen.
- På 1980- og 1990-tallet var det bare noen få enkeltsaker oppe
- På 2000-tallet har over 20 myndigheter (og et statlig foretak) blitt helt eller delvis omlokalisert fra Stockholm til de fire regionene Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn og Gotland. Til sammen er drøyt 2.500 arbeidsplasser omlokalisert. Målet var å kompensere for de jobber som forsvant fra disse stedene da forsvaret ble omstrukturert – dvs. en regionalpolitisk motivasjon der politiske lokaliseringsbeslutninger skal kompensere for andre politiske lokaliseringsbeslutninger.

Sverige har også en *lokaliseringsspolitikk* når nye statlige myndigheter etableres, noe som skjer i en takt på i gjennomsnitt 5-6 per år. Disse havner for en stor del i Stockholm, men mange lokaliseres også på andre steder. Av de 88 nye myndighetene som ble etablert i årene 1992-2002 havnet 65 (dvs. 74%) i Stockholm.

De svenske erfaringene peker på at valget av tilflyttingssted har stor betydning for resultatet:

- En lokalisering får mer positive effekter for både virksomheten og regionen dersom myndighetene lokaliseres til steder der de kan bli en ressurs i utviklingen av byen eller regionen.
- At det finnes en høgskole har ofte vært en forutsetning for valget av lokaliseringssted. Samtidig har statsinstitusjonene bidratt til å stimulere høgskolen.
- Flere likeartede virksomheter på samme sted stimulerer til samarbeid og utvikling. Eksempler på dette er Linköping, Norrköping og Östersund, der man også har sett at det oppstår et lokalt statlig arbeidsmarked der personer flytter mellom myndighetene.
- Tilflyttingsbyens størrelse og infrastruktur har betydning for attraktivitet og rekruttering. Størrelsen har også betydning for medfølgende families jobbmuligheter, for service og kulturtilbud.

I følge britiske erfaringer avhenger ringvirkningene av en nyetablering av flere forhold:

- Ringvirkningene og antall nye jobb blir større når den nye lokaliseringen bidrar til at virksomheten drives effektivt, fordi de da oftere får tilleggsoppgaver og kan vokse.
- Ringvirkningene blir større totalt sett om det er et mindre antall tilflyttingssteder, slik at det etableres sentra for offentlig administrasjon med gode karrieremuligheter for statsansatte.
- De positive effektene blir større om lønnsnivået i den statlige virksomheten stemmer noenlunde overens med det lokale lønnsnivået, da man ellers risikerer å drive opp kostnadsnivået generelt slik at andre virksomheter flytter derfra.
- De positive effektene blir større i visse områder – dvs. der nye investeringer og nye arbeidsplasser er en del av regenereringen av nedkjørte områder og bidrar til fornyelse av nabolag og byer.

Det er imidlertid ingen britiske rapporter som gjennomgår erfaringene konkret noen år etter at en utflytting faktisk har skjedd.

Mangelen på analyser kan synes overraskende, i og med at virkningen for lokaliseringsstedene i alle sammenhenger har vært en del av motivasjonen for lokaliseringspolitikken. Men årsaken er sannsynligvis at politiske vedtak generelt sjelden evalueres: Vedtakene er gjennomført, og hva skal man da med kunnskapen til?

## 2.7 Virksomhetenes utvikling på det nye stedet

*Det neste spørsmålet gjelder de omlokaliserte virksomhetenes utvikling – er det mulig å arbeide også andre steder enn i hovedstaden, eller påvirkes funksjonaliteten negativt? Også på dette punktet er det i hovedsak de svenske erfaringene som er beskrevet, og som gjelder omlokaliseringer foretatt på 1970-tallet. Konklusjonen er at funksjonaliteten, etter en overgangsperiode, er like god som før.*

En omlokalisering innebærer en forandring på godt og ondt. Godt fordi den åpner for nye måter å utføre arbeidet på i nye lokaler og med nye medarbeidere. Ondt fordi det oppstår overgangsproblemer og fordi nøkkelpersonell slutter. Det er ikke mange medarbeidere som flytter med sin arbeidsplass til den nye lokaliteten.

Også i Sverige er regelen at bare få ansatte flytter med ved en omlokalisering – sjelden mer enn 25%, vanligvis betydelig mindre. Flyttevilligheten synker med stigende alder, og kvinner er mindre flyttevillige enn menn. En omlokalisering påskynder derfor personalutskiftningen, noe som medfører tap av kompetanse, men som på den andre siden skaper forutsetninger for fornyelse og for å øke utdanningsnivået. Mange myndigheter har pekt på at den store andelen

nyansatte har medført nytenkning og gitt effektivitetsgevinster. Etter noen år oppleves personalsituasjonen som tilfredsstillende om enn ikke alltid helt bra. Man rekrutterer i all hovedsak fra det lokale arbeidsmarkedet, og da er det et problem om dette er for lite. Etter en nystart på et nytt sted, og med mange nyansatte som kommer inn samtidig, blir personalomsetningen temmelig begrenset. Dette kan i neste omgang virke begrensende for myndighetenes utvikling og effektivitet.

Erfaringene viser at det kan være vanskelig å rekruttere personer med et nasjonalt perspektiv om man rekrutterer i små arbeidsmarkeder – man ønsker seg personer som har erfaring fra liknende arbeide og som har både sakkunnskaper, omverdenskunnskap og et yrkemessig kontaktnett. Den generelle konklusjonen er:

- Det er vanskelig å erstatte personer som ikke flytter med når kompetansekravet er spesialisert, og at det kan være vanskelig å finne spesialistkompetanse regionalt. Å rekruttere spesialister tar ofte lang tid. Det har ofte vist seg nødvendig med spesielle overgangsløsninger.
- Landsdekkende og spesialiserte tjenester innebærer et stort antall reiser, og da blir gode kommunikasjoner viktige.
- For mer regelorienterte virksomheter eller tjenesteytende virksomheter har det vist seg relativt enkelt å rekruttere også på mindre steder. Her handler det oftere om intern opplæring.
- I virksomheter der det meste av kontaktene utad skjer med post, telefon eller IT er stedsvalget mindre viktig.
- Rekruttering blir, for alle typer virksomheter, enklere om det finnes høyere utdanning med relevante utdanningslinjer i regionen. Som regel står antall søkere i proporsjon til det regionale arbeidsmarkedets størrelse.
- Ansatte på andre statlige myndigheter i regionen søker seg ofte til den nyetablerte myndigheten. Det finnes eksempler på en viss lønnskurransen mellom statlige myndigheter.

Det kan oppstå betydelige kostnader i forbindelse med nyrekruttering. Å ansette en spesialist koster gjerne over 100.000 SEK, vesentlig mer om det er en unik kompetanse som søkes. Om det er mange stillinger som skal besettes samtidig, blir det dyrt å finne folk. Dessuten må man regne med at det tar tid å komme i gang på det nye stedet, spesielt om det er mange nyansatte – en opplæringstid på 6 mnd regnes som normalt. Den svenske erfaringen viser at man har hatt en tendens til å undervurdere omlokiseringskostnadene, og at disse lett kan komme opp i millionbeløp per arbeidsplass.

Driftskostnadene påvirkes imidlertid bare i begrenset omfang:

- Regionale lønnsforskjeller er vanligvis små. Personalkostnadene kan påvirkes noe av personalets alder og kompetanse.
- Lokalkostnadene blir lavere per kvadratmeter, men dette tas igjen i og med at de nye lokalene oftest er større per ansatt. Før flyttingen var lokalene kanskje for små, nå får man bedre og mer tilpassede – men altså større – lokaler.
- Reisekostnadene øker, i blant kraftig.

Internasjonale kontakter og kontaktene til Stockholm er, sammen med rekrutteringen, de dominerende problemene ved en omlokalisering. De forandrede kontaktmønstrene som dette fører til bedømmes å være de mest negative faktorene ved en flytting, sett fra virksomhetens perspektiv.

En samlet vurdering av de svenske omlokaliseringene er at flyttingen initialt medfører redusert produktivitet og vesentlige ekstra kostnader. Etter en normaliseringsperiode er det dog ingenting som tyder på at de omlokaliserte myndighetene er mindre effektive enn ikke omlokaliserte myndigheter. I mange tilfeller mener myndighetene at produktiviteten har økt etter flyttingen. De som ser ut til å klare seg dårligst er virksomheter som utgjør deler av større virksomheter og fortsatt er avhengige av mor-myndigheten.

## 2.8 Virkninger for de ansatte

*Statsansatte har vanligvis en relativt sterk ansettelsestrygghet, slik at en omlokalisering åpner mulighet for enten å flytte med virksomheten eller å søke nytt arbeid i andre statlige virksomheter nærmere hjemstedet. Vinnerne er de som ønsker å flytte og de som får arbeid på det nye stedet. Taperne er de som blir igjen i hovedstadsregionen og der har problemer med å finne nytt arbeid. De fleste land har omstillingspakker for å gjøre overgangen enklere for personalet.*

Det eneste landet der man ikke har omstillingstiltak, er Irland. Her peker man på at flyttinger er frivillige, og derfor får de ansatte ingen spesiell kompensasjon for å flytte med virksomhetene. De som velger ikke å flytte med får nytt arbeid i Dublin. I og med at ingen blir oppsagt blir det heller ingen kompensasjonstiltak for de som bytter jobb.

Statsansatte er uoppsigelige også i Tyskland. Herfra rapporteres at karrieremulighetene ansees å være best i Berlin, slik at de som arbeider i departementene og er karrierebevisste helst søker seg dit. Fagekspertter og forskere som arbeider i ekspertmyndigheter er lettere å omlokalisere. Ellers er det generelt vanskelig å få de ansatte til å flytte til mindre byer. Tjenestemenn som flytter får ofte subsidierte boliger eller støtte til å pendle i en tidsbegrenset periode. De som ikke

ønsker å flytte får arbeid i andre deler av statsforvaltningen. Det er altså ikke noen spesielle ordninger for de som innehar en jobb som omlokaliseres.

Også i Frankrike har man "sosiale virkemidler" for berørte statsansatte og deres familier. Omlokaliseringer er ikke velkomne, og en kritisk faktor har alltid vart tilflyttingsstedet. Byer i Sør-Frankrike, spesielt ved rivieraen, blir alltid lettere akseptert enn mer perifere regioner og områder som er i industriell omstrukturering. Man har derfor hatt omstillingspakker med subsidierte lån for kjøp av bolig og assistanse til medfølgende ektefeller slik at de lettere skal finne ny jobb. Bruken av slike virkemidler har økt etter 1997, og samtidig er mange byer blitt mer attraktive over tid. Men det finnes en rekke eksempler på at det har tatt lang tid å gjennomføre omlokaliseringen pga. liten vilje blant de ansatte – det tok f.eks. 20 år å få flyttet alle avdelingene av det franske meteorologiske institutt til Toulouse.

Omstillingspakker er vanlige også i Sverige, der medflyttere får hjelp med å skaffe bolig, besøksreiser betalt og hjelp med å finne arbeid for medfølgende partnere. De som har blitt igjen i Stockholm har fått tilbud om hjelp med å søke ny jobb, omskolering eller førtidspensjon.

I Sverige er det vanlig at sjefer og spesialister ikke flytter til sitt nye arbeidssted etter en omlokalisering. Dette gjør at ukependling er utbredt. Andre tjenestemenn med mange tjenestereiser kan også velge denne løsningen.

Statskontoret (1989) oppsummerer "vinnere" og "tapere" blant personalet. Blant vinnerne er nyansatte, som søkte seg til den omlokaliserte myndigheten etter flyttingen. De som flytter med kan oftest få kortere arbeidsreiser, reduserte boligkostnader og mer fritid. I følge Statskontorets undersøkelse er det mange som også oppgir tilgangen til naturen som en vesentlig fordel. De sosiale konsekvensene er negative de første årene etter flyttingen, med redusert kontakt med slekt og venner samt redusert kulturtilbud som de viktigste faktorene. Medfølgende ektefelle har i mange tilfeller fått problemer med å få ny jobb, noe som også har bidratt negativt. Forskjellene mellom de som flytter og de som ikke gjør det reduseres imidlertid over tid. En bestående effekt er likevel at medflytterne får et mindre sosialt nettverk enn de hadde før omlokaliseringen.

"Dobbeltvinnere" – dvs. som vinner både karrieremessig og sosialt – er gjerne yngre enn gjennomsnittet og har flyttet etter eget ønske. På den andre siden er "dobbelttapere" gjerne eldre med smal kompetanse som ikke flytter med, og som har problem med å finne ny jobb (se boks nedenfor).

### Dobbeltvinnere og dobbelttapere i Sverige

I sin undersøkelse av omlokaliseringenes konsekvenser har Statskontoret (1989) har identifisert to grupper av ansatte som "dobbelttapere" og "dobbeltvinnere" – dvs. som har tapt eller vunnet *både* sosialt og arbeidsmessig:

- Dobbelttapere (utgjør 15% av dem som ble igjen i Stockholm, 12% av medflytterne og 7% av nyansatte) kjennetegnes ved at de er eldre enn gjennomsnittet, bor alene, har en begrenset yrkeskompetanse, har problemer med å finne likverdig arbeid i Stockholm, opplever uro i forbindelse med omlokaliseringen, ektefellen flyttet ikke med, pendler etter omlokaliseringen.
- Dobbeltvinnerne (utgjør 16% av dem som ble igjen i Stockholm, 25% av medflytterne og 39% av nyansatte) får større ansvar på jobben, er yngre enn gjennomsnittet, oftere gifte, flyttet for at de ønsket å forlate Stockholm, hadde tilknytning til lokaliseringsstedet og fikk bedre boligforhold.

En omlokalisering kan gi psykososiale belastninger for de ansatte, spesielt i tiden fra beslutningen fram til noen år etter at flyttingen er gjennomført. Etter 10-15 år går det ikke lenger å påvise noen negative effekter. Der er f.eks. ingen større skilsmissefrekvens enn blant befolkningen forøvrig.

## 2.9 Statens styring av virksomhetene

*Styringsdialogen mellom departement og andre statlige myndigheter fungerer forskjellig fra land til land, da graden av selvstendighet varierer. Spørsmålet er om statens styring av virksomhetene forandres etter en omlokalisering. Dette står det ikke mye om i litteraturen, men i og med at det er de minst kontaktavhengige delene som plasseres utenfor hovedstaden synes svaret å være at styringsdialogen ikke påvirkes vesentlig.*

Man kan jo tenke seg at statens styring av utflyttede virksomheter forandres i og med at den fysiske avstanden mellom f.eks. departement og direktorat blir større og dermed den daglige kontakten mindre – ut fra prinsippet "ute av syne, ute av sinn". Man hører iblant kommentarer som går ut på at problemstillinger lettere forsvinner fra dagsordenen om pådrivernes kontakt med maktsentrum svekkes. Reduserte kontakter kan også beskrives som økt frihet, som myndighetene normalt vil sette pris på.

Drivkraften bak omorganiseringen og typen av desentralisering har betydning her. Om det samtidig som omlokaliseringen skjer en restrukturering av maktforholdene blir jo styringssystemet påvirket – slik som da Skottland fikk økt selvstyre innad i Storbritannia eller i Frankrike på 1990-tallet – men uten at den fysiske omlokaliseringen i seg selv er avgjørende.

I den grad litteraturen behandler dette spørsmålet, ser det ikke ut som om statens styringssystem forandres av en omlokalisering. I Sverige er det en generell utvikling mot at direktorater og andre statlige myndigheter over tid blir mer selvstendige. I følge Statskontorets undersøkelse opplever departementene i Stockholm ikke at styringen av myndighetene blir mer

problematisk eller at det er vanskeligere å forandre oppgavene eller organisasjonen med en annen lokalisering. Det finnes imidlertid en tendens til at man "freder" en nylokalisert virksomhet noen år etter etableringen, spesielt om den er plassert på stedet som kompensasjon for andre nedlagte virksomheter.

Det er vanskelig å vurdere betydningen av at det blir mindre personalutbytte mellom departementet og myndigheten og at de personlige kontaktene reduseres når avstanden mellom dem øker. I noen sammenhenger vil dette kunne redusere effektiviteten hos begge parter, i andre tilfeller er det en ønsket konsekvens av lokaliseringen.

## **2.10 Er politikken vellykket?**

*Et nøkkelspørsmål er om en omlokalisering er kostnadseffektiv, dvs. om den fører til de forventede kostnadsreduksjonene og om den gir de forventede ringvirkningene på tilflyttingsstedet. Svaret når det gjelder kostnadene ser ut til å variere fra institusjon til institusjon. Nyetableringer gir selvsagt ringvirkninger, men effektene av disse er sjelden mulig å gjenfinne i statistikk over mottakerbyenes utvikling.*

Det er bare i unntaksfall at politikk evalueres. Derfor er det ikke overraskende at vi ikke får så mye hjelp av litteraturen til å besvare spørsmålet om i hvilken grad en lokaliseringsspolitikk når sine mål og til hvilken pris. Vi kan imidlertid se at to av de landene som mest aktivt har ført en omlokaliseringsspolitikk ikke gjør det lenger: Frankrike og Skottland. Men dette er også politiske vedtak som bunner i at dagsordenen er forandret – heller ikke avskaffelsen av politikken er basert på evalueringer.

I en revisjonsrapport fra 2005 finnes en tydelig kritikk av omlokaliseringsspolitikken i Australia. Fire omlokaliseringer gjennomført fra 1999 kritiseres for at det ikke finnes noen klare mål for politikkenes effekter, og at den derfor ikke er mulig å evaluere. Regjeringens svar er gjengitt i boksen nedenfor.

**Erfaringer med omlokaliseringer i Australia**

Totalt sett er 1500 arbeidsplasser omlokalisert siden 2000, noe som har gitt 50 mill. AUD i lønnsutbetalinger til de deler av Australia der disse er plassert.

The Assistant Auditor-General har i 2005 kritisert utflyttingen av fire statsinstitusjoner fra Sydney til andre steder i New South Wales fordi målsettingen ikke var eksplisitt og fordi flyttingene ble gjennomført uten tilstrekkelige forangående analyser, slik at resultatet ikke kan evalueres.

Revisjonen anbefaler at man for fremtiden dokumenterer omlokaliseringsprosesser, utarbeider analyser av lokaliseringskrav, evaluerer alternativer opp mot målene, innfører årlig rapportering av erfaringene og gjennomfører en analyse av behovet for utflyttinger i framtiden.

Regjeringens svar var at omlokaliseringen av de fire myndighetene skapte betydelige positive effekter:

- Mineral Resources, lokalisert til Maitland, ga 150 direkte arbeidsplasser og 200 indirekte
- State Debt Recovery Office, lokalisert til Lithgow, ga 48 direkte arbeidsplasser og 60 indirekte
- Local Government, lokalisert til Nowra, ga 65 direkte arbeidsplasser og 85 indirekte
- WorkCover, lokalisert til Gosford, ga 322 direkte arbeidsplasser og 420 indirekte

Ca. 75% av jobbene har gått til personer som er rekruttert lokalt, mens de som flyttet med fra Sydney har bidratt til befolkningsvekst dit de flyttet.

Man har dessuten investert 70 mill AUD i nye lokaler, noe som har gitt mange jobber i byggefasen.

Vi har sett at graden av suksess generelt sett kan diskuteres ut fra tre forhold: Selve omlokaliseringskostnadene og endringer i de langsiktige driftskostnadene, effektiviteten i myndighetsutøvelsen og de effekter som nyetableringene skaper på tilflyttingsstedene.

En viktig side av lokaliseringspolitikken er altså kostnadene:

- Audit Scotland har vurdert omlokaliseringskostnadene for seks myndigheter som flyttet fra Edinburgh over en periode på 15 år. For en av myndighetene, Scottish Public Pensions Authority, har omlokaliseringen medført besparelser på £ 33.000 per arbeidsplass. For to av myndighetene er forskjellene minimale. For de tre siste har flyttingen medført betydelige kostnadsøkninger, opp til £ 45.000 per arbeidsplass for NHS Central Register.
- Lyons Review (2004) hevder derimot at besparelser i lokalkostnader ved å flytte ut av London er så store at omlokaliseringer, tross investeringskostnadene og økte driftskostnader forøvrig, betaler seg over en periode på fem år (se boks nedenfor).
- I Frankrike har man hatt et spesielt fond for omlokaliseringskostnadene - "Fonds des Délocalisations Publiques" – og tall derfra viser at de gjennomsnittlige omlokaliseringskostnadene per utlokalisert arbeidsplass på 1990-tallet var på € 32.000



(varierte fra € 3.500 til € 152.000 per jobb). Om man også tar med andre offentlige utgifter er tallene dobbelt så høye som dette.

- Svenske Statskontoret konkluderer med at den svenske staten totalt sett har spart penger på omlokaliseringene på grunn av de lavere kostnadene til lokaler.

En annen viktig side er effektiviteten i de utlokalisererte virksomhetene:

- Her konkluderer man for Sveriges del med at det finnes betydelige omstillingsproblemer og store omlokaliseringkostnader, men at disse etter en normaliseringsperiode (som riktig nok kan ta flere år) ebber ut slik at virksomheten igjen fungerer normalt og med samme produktivitet som for andre statsinstitusjoner. Rekrutteringen fungerer tilfredsstillende for de fleste personalkategorier. Det er bare endringene i kontaktmønstre som gir permanente ulemper.
- I Skottland bedømmer man som mest positivt de muligheter for omorganisering av virksomhetene som omlokaliseringen gir. Kostnadsbesparelser er det fremste motivet for flytting, mens effektivitetsgevinster avhenger av at man samtidig med omlokaliseringen er i stand til å forandre arbeidsmåter og teknologi.
- For Storbritannias del legger man vekt på de økte reisekostnadene som følger av avstanden til Whitehall, men samtidig viser man til økt effektivitet på grunn av besparinger og mulighetene for å organisere arbeidet annerledes.
- I OECDs rapport om den irske forvaltningsutviklingen fremheves de negative sidene av omlokaliseringene. Det går ut over kvaliteten når så mye som 90% av de ansatte slutter, samtidig som man ser faren i at personalet blir lite mobile etter at de har flyttet til et nytt sted. Dette krever sterkere systemer for å følge opp og forbedre produktiviteten i offentlig sektor, iflg. OECD.

En tredje viktig faktor for å bedømme omlokaliseringspolitikken gjelder de effekter de nye institusjonene har for de byene de lokaliseres til:

- Her er de svenske erfaringene at en omlokalisering som regel har en meget begrenset effekt på utviklingen av mottakerstedet, men at dette avhenger av samsvaret mellom myndighetens og arbeidsmarkedsregionens størrelse og spesialisering.
- Den skotske erfaringen er at ringvirkningene avhenger av at lønnsnivået i den nye statsinstitusjonen ikke er så høyt at det medfører fortregningseffekter. For å få maksimal nytte av en lokalisering bør den skje til en region der man har ledige ressurser store nok til å ta imot myndigheten.

**Storbritannia – Lyons Review**

Det er en lang omlokaliseringstradisjon i UK, basert på de store kostnadsforskjellene mellom London og resten av landet og på ønsket om å støtte regioner med omstillingsproblemer. Etter år 2000 har man også hatt fokus på besparelser og økt effektivitet i offentlig forvaltning. På oppdrag av UK Treasury gjennomførtes en omfattende utredning under ledelse av Sir Richard Lyons.

Man mener at fordelene med å flytte 20.000 arbeidsplasser fra London til andre områder vil være større for tilflyttingsområdene enn ulempene vil være for London, et synspunkt som støttes av City of London. Man vil dog ta hensyn til at deler av London har spesielle utviklingsproblemer.

Ansvarlige departementer skal selv etablere lokaliseringskriteriene og innhente informasjon om mulige alternativer. Data om potensielle tilflyttingssteder finnes i City Data Boxes, og man har utarbeidet en liste over de 20% av byene med de største problemene som det derfor er ønskelig at man ser særskilt på.

Lyons Review diskuterer kostnadene ved omlokalisering i to alternativer, der man i det andre forutsetter bedre sentral ledelse av myndighetene. Tallene er basert på beregninger av omlokiseringskostnader, husleiekostnader, personalkostnader og andre driftskostnader. Forutsetningen er at 20.000 jobber flytter ut av London og blir erstattet av 18.000 jobber andre steder:

- Rundt 300.000 kvadratmeter lokaler i London blir overflødige og erstattes av 225.000 kvadratmeter andre steder – samtidig som kostnaden per kvadratmeter per år halveres.
- 6.300 personer forutsettes flytte med, noe som koster £ 32.000. 6.000 personer forutsettes bli arbeidsløse, og dette koster £ 65.000 per person. Rekrutteringskostnader for 11.700 personer koster £ 5.000 per stilling.

	Base case, £ millions	Increased central coordination, £ millions
Upfront costs over first 7 years	942	650
Total savings by year 7	213	555
Total savings by year 15	2.300	2.700
Payback period	6 years	5 years

Lyons Review finnes på  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations\\_and\\_legislation/lyons/consult\\_lyons\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/lyons/consult_lyons_index.cfm)

### 3. Eksempelstudier

Litteraturstudien viser at det er få eksempler på at utflyttinger er evaluert noen år etterpå for å studere om intensjonene ble oppnådd og hvordan det gikk for den omlokaliserte institusjonen. Vi fant Statskontorets analyse av svenske utflyttingserfaringer slik de er referert ovenfor og to kritiske revisjonsrapporter fra Skottland og Australia. Da er det faktisk flere norske rapporter som handler om erfaringer. Disse er imidlertid ikke gjenstand for vår oppmerksomhet i denne sammenhengen.

For å få noe mer empiriske erfaringer å bygge på, har vi gjennomført fire eksempelstudier, to fra Sverige og to fra UK. Nedenfor oppsummerer vi kort bakgrunnen for disse omlokaliseringene, hvor stor andel av de ansatte som fulgte med og hvordan det gikk med funksjonaliteten etter omlokaliseringen.

Deretter diskuterer vi de regionaløkonomiske effektene av omlokaliseringene for tilflyttingsregionene, ut fra en oppdeling i direkte sysselsettingseffekter, innkjøp av varer og tjenester, konsumeffekter av de økte inntektene og dynamiske effekter på arbeidsmarkedet.

#### 3.1 Fire omlokaliseringer

*Gjennom fire eksempelstudier vil vi beskrive omlokaliseringsprosessene og –erfaringene mer konkret. Felles for dem alle er at det er mulig å drive virksomheten også med en alternativ lokalisering. Men det koster å flytte, å rekruttere og å ta seg av de ansatte enten de flytter med eller fristilles.*

Målet med eksempelstudiene er å kunne gå noe dypere inn i omlokaliseringserfaringene enn det litteraturen gir grunnlag for. Vi har valgt fire eksempler som alle er forskjellige. I boksene nedenfor beskriver vi hver av dem ut fra et antall felles problemstillinger.

To av eksemplene er svenske (avdelinger innen Skatteverket og Patent- og registreringsverket som flyttet fra Stockholm til hhv. Ludvika og Söderhamn) og to er fra UK (forskningslaboratoriet CSL som flyttet fra ulike steder i Storbritannia til York og hovedkontoret til Scottish Natural Heritage som flyttet fra Edinburgh til Inverness). Alle fire gjelder omlokalisering av selvstendige statlige myndigheter som ikke er del av departementene. I tre av tilfellene er det deler av myndighetene som er flyttet. Omlokaliseringene skjedde i henholdsvis 1988, 1998, 1999 og 2006.

En viktig forskjell mellom dem er at de to svenske eksemplene begge har sin motivasjon i tilflyttingsstedets arbeidsmarkedsproblemer, mens det britiske og skotske eksemplet tar sitt utgangspunkt i virksomhetene selv. I Sverige var det politiske løfter om kompensasjon for tapte arbeidsplasser som kom først, og deretter lette man etter virksomheter som kunne flyttes dit.

Virksomhetene selv deltok ikke i vurderingen av sin lokalisering – de fikk bare beskjed om å gjennomføre den. I begge tilfellene ble flyttingen gjennomført ett år etter regjeringsvedtaket.

I det britiske eksemplet var det en lang prosess bak lokaliseringsvedtaket der ulike alternative lokaliseringer ble vurdert og valget ble tatt av virksomheten selv uten direkte politisk påvirkning. Det tok 11 år fra beslutning til gjennomføring. I Skottland hadde man en regel om at lokaliseringen av statlige virksomheter skal vurderes når en leiekontrakt løper ut. Her utredet virksomheten selv ulike alternativer, men valget av sted var et politisk vedtak som tilsidesatte virksomhetens utredning. Hele prosessen fra utredning til flytting tok tre år.

Det var adskillig flere som flyttet med virksomhetene fra den gamle til den nye adressen i eksemplene fra UK. Årsakene er dels at det handler om spesialister som har en sterk tilknytning til sine arbeidsområder og dels at tilflyttingsstedene er relativt attraktive byer å bo i. I begge eksemplene gikk flyttingene til byer som vokser og der arbeidsmarkedsproblemene er små. Dessuten er byene relativt store sammenliknet med de to svenske eksemplene, som er mer kjent som problembyer med perifer beliggenhet. Her måtte man rekruttere nesten hele personalet på nytt, noe som det i og for seg viste seg fullt mulig å gjøre.

I alle fire eksemplene hadde man virkemiddelpakker både for de av personalet som flyttet med og for de som valgte å avslutte sin ansettelse på myndigheten. Noen omfattende arbeidsløshet ser det ikke ut til å ha blitt i noen av tilfellene. Omstillingspakkene for personer som sluttet og opplæring av nye personer utgjør imidlertid de hovedsaklige delene av engangskostnadene ved omlokaliseringen.

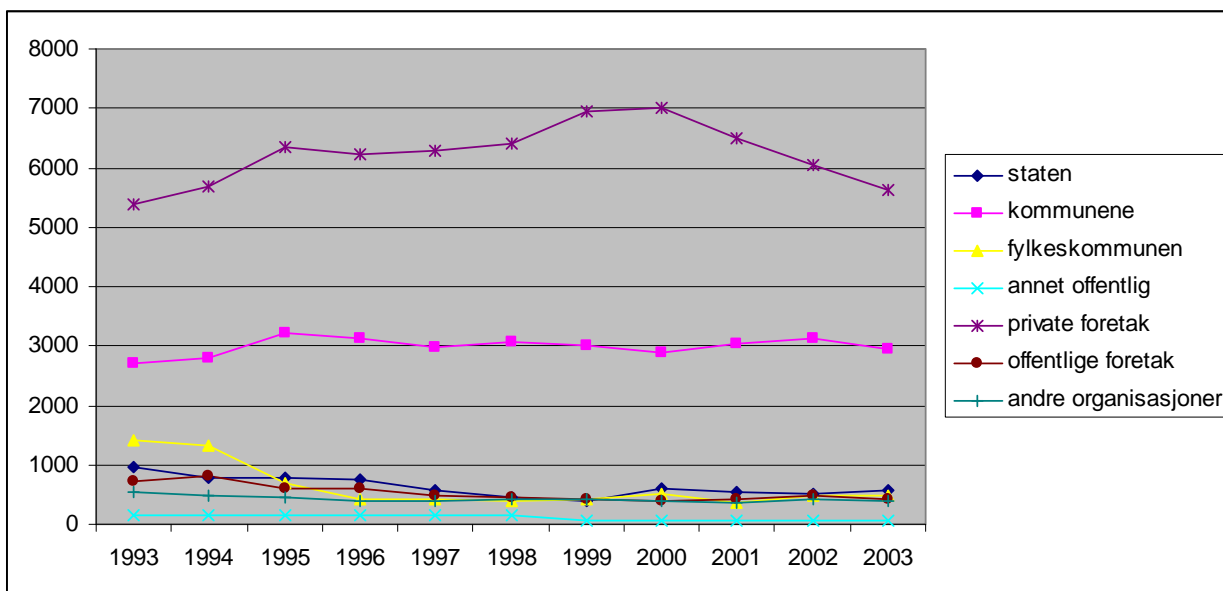
Kostnadene anslås til mellom 250.000 og 450.000 kroner per arbeidsplass. Det er ikke så lett å beregne verdien av økt effektivitet som følger av ny organisering og/eller nye lokaler, og heller ikke av de merkostnadene som blir påført eksterne parter om virksomhetene ikke fungerer som de skal.

Eksemplene fra UK er mer kompliserte enn de fra Sverige, da de inneholder flere arbeidsplasser og flere lokaliteter. I begge disse tilfellene ble selve omlokaliseringen prosjektorganisert og planlagt i detalj.

I og med at formålet med flyttingen var forskjelling har det vært ulik grad av kostnadsfokus. I UK-eksemplene var kostnadsbesparelser et uttalt mål med omlokaliseringen, i og med at det er så store forskjeller i kostnader for lokaler i London-området og i Edinburgh sammenliknet med andre deler av England og Skottland, og at personalomsetningen og dermed rekrutteringskostnadene er vesentlig større der. I de svenske eksemplene handler det ikke om kostnader, og vi ser at driftskostnadene ble redusert i det ene tilfellet men økte i det andre. Det generelle bildet er at lønnskostnadene ikke påvirkes vesentlig, at reisekostnadene øker og at lokalene koster mindre per kvadratmeter etter flyttingen.

I de to svenske flytteeksemplene var det dårlige forutsetninger for integrasjon med annen virksomhet på stedet, i og med at begge byene fremst har industri- og forsvarstradisjoner. Her vil en tilflyttet statsinstitusjon medvirke til å bredde arbeidsmarkedet. I eksemplene fra UK forsterket de tilflyttede institusjonene byenes profiler. Den kvalitative verdien av omlokaliseringene understrekes i alle eksemplene.

De kvalitative effektene er imidlertid vanskelige å vise rent kvantitativt. Figuren nedenfor viser sysselsettingsutviklingen i Söderhamn kommune i perioden 1993-2003<sup>7</sup>. Omlokaliseringen av PRV-avdelingen skjedde i 1998. Figuren viser at den statlige sysselsettingen ble redusert fra ca 1.000 i 1993 til ca. 400 i 1999 og senere har økt til ca. 600 i 2003. Vi kan ikke spore PRV-lokaliseringen i tabellen, men kan konstatere at sysselsettingsreduksjonen ville ha vært enda større om man ikke hadde blitt tilført nye statlige arbeidsplasser. Uansett er tallene relativt små når vi sammenlikner de statsansatte med den totale sysselsettingen i kommunen.



**Antall sysselsatte i offentlig og privat sektor, Söderhamn kommune, 1993-2003**

I tre av de fire eksemplene har virksomhetene utført sine oppgaver like bra fra den nye lokaliseringen som fra den gamle. Den fjerde, PRV i Söderhamn, hadde store problemer med saksbehandlingstidene, og det tok fem år før problemene var løste. Fortsatt – dvs. ti år etterpå – rapporteres det om kulturforskjeller mellom hovedkontoret og Söderhamnsavdelingen, men i og med at saksbehandlingen nå er digitalisert er det fullt mulig å arbeide desentralisert.

<sup>7</sup> Lange tallserier er vanskelig å finne for Ludvika, da omlokaliseringen skjedde i 1988 og næringsstatistikken ble lagt om fra 1993. Liknende tidsserier finnes ikke for byer i UK.

**Punktskatteavdelningen, Skatteverket – fra Solna til Ludvika i 1988**

Skatteverkets punktskatteavdeling har ansvaret for saksbehandling og kontroll av skatter på f.eks. alkohol, tobakk, drivstoff og energi.

Bakgrunnen for omlokaliseringen finner vi i Ludvika, der den dominerende arbeidsgiveren Grängesbergbolaget gjennom 80-tallet gradvis hadde redusert antall ansatte slik at arbeidsløsheten steg. Ett år før et valg lovte industriministeren at Ludvika skulle få flere hundre statlige arbeidsplasser som kompensasjon.

Vi har ikke klart å bringe på det rene hvorfor akkurat Punktskatteavdelningen ble valgt ut som omlokiseringskandidat. Kriteriet synes å være at virksomheten skulle være vel avgrenset og ha få direkte brukerkontakter. Beslutningen ble tatt av regjeringen uten at Skatteverket var involvert i saksbehandlingen. Verkets generaldirektør fikk beskjed fem dager før beslutningen ble offentliggjort.

Regjeringen tok sin beslutning i februar 1987, og i juni 1988 flyttet Punktskatteavdelningen fra Solna (nabokommune til Stockholm) til Ludvika, en avstand på 214 km eller knapt 3 timer med bil eller tog. I løpet av de 15 månedene det tok fra beslutning til gjennomføring bygde man nye lokaler til virksomheten. Hele avdelingen flyttet.

Av de 74 ansatte i Solna var det tre som flyttet med. Skatteverket fikk 700 søknader til de 71 ledige stillingene. Av disse ble ca 20 rekruttert lokalt – mest assistenter – mens saksbehandlerne kom fra andre arbeidsmarkeder over hele landet. En del av disse arbeidet i andre deler av Skatteverket og flyttet til en bedre jobb. De som ikke flyttet med søkte nytt arbeid eller fikk en annen jobb innenfor skatteforvaltningen i Stockholm. Ingen ble oppsagt.

Selve omlokiseringskostnadene blir anslått til et sted mellom 13 og 18 mill. NOK, eller i ca. 250.000 kroner per arbeidsplass. Man hadde ingen doble husleiekostnader eller andre engangskostnader. Länsrätten i Falun fikk en ny rolle som første instans i klagesaker, og der tilkom det en del opplæringskostnader.

Husleiekostnadene steg kraftig etter omlokaliseringen, fra 0,9 mill NOK til 3,1 mill. NOK per år. Årsaken er at den årlige husleien ble nesten tre ganger så høy per kvadratmeter og at de nye lokalene var 30% større enn de gamle. Dessuten økte reisekostnadene med 0,5 mill. NOK per år. Personalkostnadene var de samme som før.

De virkemidlene man benyttet for å gjennomføre flyttingen så smidig som mulig, var følgende:

- To nøkkelpersoner fikk beholde sin plassering i Solna
- Skatteverket ordnet med overnattingsleiligheter for de som ble nyrekruttert, og som arbeidet i Stockholm i en overgangsperiode
- Selve flyttingen ble betalt av Skatteverket, og også et lite flyttebidrag
- Folk fra tilflyttingskommunen var med på informasjonsmøter
- To reiser ble betalt for at ansatte skulle kunne bli kjent med Ludvika, se på boliger, etc.

I Ludvika bor det 25.000 personer i 2007, hvorav 11.600 arbeider. Arbeidsløsheten var høy på 1980-tallet, men ligger i dag noe under landsgjennomsnittet. Det er en tydelig teknisk profil med ABB og deres underleverandører som de største private arbeidsplassene i dag. Nærmeste høgskole er i Falun/Borlänge, ca 40 km unna. I og med at det er jurister og økonomer som arbeider på Skatteverket, er det ingen koplinger til andre virksomheter i Ludvika.

Det nye kontoret fikk en bra start med nye lokaler og en fungerende ledelse. Stemningen er god. De nyttilflyttede har engasjert seg i foreningslivet og i lokalpolitikken, og er synlige på stedet. For Skatteverkets del har omlokaliseringen ført til at personalomsetningen har minsket betydelig. Kvaliteten på arbeidet i enheten ble dårligere i en overgangsperiode, men det var et kortvarig problem.

**Varumärkesavdelningen, Patent- och registreringsverket, fra Stockholm til Söderhamn i 1998**

Varumärkesavdelningen registrerer og beslutter om beskyttelse av og rettigheter til varemerker og design. Avdelingen har også ansvar for saker om personnavn og bevilger utgivelsesbevis for tidsskrifter.

Bakgrunnen for omlokiseringsbeslutningen var at en militær flybase skulle legges ned og at 500 personer dermed ble uten arbeid. Samtidig hadde mange industriarbeidsplasser forsvunnet. Arbeidsløsheten var allerede stor, og folk demonstrerte mot nedleggelsen av flybasen. På denne tiden var det nesten 10 år siden sist at utflytting av statsinstitusjoner ble brukt som arbeids- og regionalpolitisk virkemiddel. Mange andre byer ble også rammet av forsvarsnedleggelse, men det var bare Söderhamn som fikk kompensasjon. Den sterke lokale mobiliseringen i en sosialdemokratisk kommune kan ha påvirket regjeringens beslutning.

En departementsarbeidsgruppe ble etablert høsten 1996 for å finne institusjoner som kunne omlokiseres til Söderhamn. Målet var å flytte 350 jobber, resultatet ble 295, hvorav 1/3 i PRV som var en av de fem statlige myndighetene som fikk avdelinger omlokalisert. Varumärkesavdelingen ble bedømt som en god utflyttingskandidat fordi den var relativt fristående fra andre avdelinger innen PRV og hadde få direkte kundekontakter. Departementene førte ingen diskusjoner med PRV om dette - myndigheten ble informert straks før beslutningen ble offentliggjort.

Regjeringens beslutning kom i mars 1997 og flyttingen fra Stockholm til Söderhamn, en avstand på 246 km eller drøyt 2,5 timer med bil eller tog, ble gjennomført i mars 1998. Lokaler ble leid av et kommunalt eiendomsselskap. Av de 84 ansatte i Varumärkesavdelingen var det to som flyttet med, mens 80 ble nyrekruttert – de fleste kvinner fra det lokale arbeidsmarkedet. Ett år etter omlokaliseringen undersøkte man hva som hadde skjedd med de 84 som arbeidet ved PRV før flyttingen. Av de 78 man da hadde opplysninger om arbeidet 15 for PRV (en i Söderhamn og 14 i Stockholm), 30 studerte (med lønn), 20 hadde fått ny jobb, sju var pensjonister og seks drev egen virksomhet.

Omlokaliseringen kostet ca 5 mill NOK i direkte flyttekostnader, og man hadde ca. 2 mill. NOK i doble husleiekostnader. Dessuten kom opplæringskostnader på ca. 24 mill. NOK. Til sammen ble dette nesten 400.000 kroner per arbeidsplass. Driftskostnadene gikk noe ned etter omlokaliseringen: personalkostnadene var uendret, reisekostnadene økte med ca. 1 mill. NOK pr år mens husleiekostnadene ble redusert med ca. 2 mill. NOK per år.

For å forenkle flyttingen fikk 20-25 av de nyrekrutterte i en periode på 6 måneder arbeide parallelt med de som skulle slutte, og myndigheten leide et enklere hotell i Stockholm for de som pendlet. En handfull personer fikk arbeide på distanse det første året, men dette fungerte ikke så bra siden saksbehandlingen den gangen ikke var digitalisert og alle papirer måtte sendes med posten.

Styringsrelasjonen mellom Finansdepartementet og PRV ble ikke påvirket av at en avdeling flyttet. Derimot har det blitt vanskeligere for PRVs ledelse å styre avdelingen.

I Söderhamn kommune bor det i 2007 ca. 26.000 personer, hvorav 10.600 er i arbeid. Arbeidsløsheten ligger noe over landsgjennomsnittet. De største private arbeidsplassene er innen verkstedsindustri og treforedling. Den nærmeste høgskolen er i Gävle. Det er ingen synergier mellom PRV-avdelingen og andre virksomheter på stedet.

Omlokaliseringen har ført til at 100 nye arbeidsplasser nå er lokalisert til Söderhamn. Ved flyttetidspunktet rekrutterte man mange fra kommunen, derav en del som tidligere arbeidet i forsvaret. Etter hvert er kompetanseprofilen noe endret og det er blitt flere med høgskoleutdanning. For kommunen har dette åpenbart hatt en positiv virkning.

Det var imidlertid noen negative effekter når det gjelder myndighetens oppgaver. Etter flyttingen ble saksbehandlingstiden tredoblet, fra ett år i 1996 til oppimot tre år i 1998. Det tok fem år før man var ned på normale saksbehandlingstider. En av årsakene var at det oppsto en negativ intern kultur med lite fokus på produktivitet. En annen og mer strukturell årsak er at det er var (og er) vanskelig å rekruttere jurister til Söderhamn, og at personalomsetningen blir stor nettopp for juristene. Digitaliseringen av saksbehandlingen har imidlertid effektivisert arbeidet og gjort det lettere å arbeide på forskjellige steder.

**Central Science Laboratory (CSL) innen Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), en sammenslåing av virksomheter på 17 ulike steder i Storbritannia til en felles lokalisering i York i 1999**

En forvaltningsreform i UK gikk ut på å gjøre statsinstitusjoner mer selvstendige, og som ledd i dette ble det i 1982 innledet en prosess mot å slå sammen departementets alle laboratorier innen mat, miljø og plantebiologi i en organisasjon. Beslutningen ble tatt i 1988.

Etter å ha vurdert en rekke alternativer valgte man å bygge nye laboratorier i et landlig område utenfor York. Lokaliseringskriteriene ("business case") var at det skulle være enkelt å rekruttere, at boligprisene skulle være relativt lavere og samtidig at lokaliseringen skulle være så sentral at det ble enkelt å reise dit. Valget falt altså på York, som er mest kjent for sitt velrenommerte universitet. Byen ligger 330 km fra London, en strekning som tilbakelegges på 2 timer med tog eller på 3,5 timer med bil. Planleggingen startet i 1988 og grunnsteinen til de nye lokalene ble lagt i 1993. Innflyttingen startet i 1996 og var fullført i 1999.

To tredeler av de 500 tidligere ansatte flyttet med til York. Ti år senere har CSL fått flere oppgaver og har nå 700 ansatte, hvorav 550 forskere.

Flyttekostnadene er vanskelige å få klarhet i. Det nye forskningsanlegget kostet ca. 1 mrd. NOK å bygge, men den nye virksomheten fikk da helt andre lokaliteter enn de gamle hadde. En del av dette beløpet fikk man igjen når man solgte de tidligere anleggene, som i de fleste tilfellene lå i pressområder.

Dette er ingen typisk utlokalisering i og med at det var en rekke ulike virksomheter som flyttet – hvorav mange fra Sørøst-England der presset er størst – men likevel typisk på den måten at det var virksomheten selv som etter en omfattende prosess foreslo den nye adressen. Det var en omfattende omlokaliseringsprosess:

- Detaljert planlegging, både av lokalene og av selve flyttingen.
- Kommunikasjonsstrategien omfattet regelmessige møter, man hadde informasjonsansvarlige på hver av de gamle stedene og arrangerte reiser til York for ansatte og familier.
- Et "fortroppskontor" ble opprettet i York, og en del av de ansatte flyttet tidlig for å ta imot resten.
- "Flyttepakker" ble utviklet både for de som flyttet med og til de som valgte å slutte.



- For å unngå produksjonstap var det en detaljert timeplan for flyttingen av hver enkelt enhet. Riskanalyser ble utarbeidet. IT og laboratorier fungerte *før* flyttingen. Hvert forskningsteam ble flyttet samtidig.
- La vekt på samarbeidet med lokale myndigheter i York og på kommunikasjonen med universitetet.

Byen York har 190.000 innbyggere i 2007, mens det er ca. 120.000 jobber i det lokale arbeidsmarkedet. Universitetet er rangert som nr 6 i UK og står sterkt på de områder som er mest interessante for CSL. Så selv om 700 arbeidsplasser ikke er så mye totalt sett har de likevel betydning for å styrke byens profil som forskningsby. CSL arbeider med universitetet og rekrutterer PhD-studenter derfra til felles prosjekter. Man forsøker også å stimulere kommersialisering av forskningsresultater gjennom etablering av nye foretak der CSL står som deleier. Man har avsatt lokaler inne på anlegget for flere spin-offs og mer oppdragsforskning.

For CSL har det nye anlegget gitt et løft, med et sterkere forskningsmiljø og en mer effektiv organisasjon som resultat. Så mange ansatte fulgte med fordi CSL er det fremste laboratoriet for denne typen arbeid (de hadde ikke så stort valg om de ville fortsette med sin forskning) og fordi York er et populært sted å bo – dessuten billigere enn på de fleste tidligere lokaliseringene. Den fremste ulempen er at det er relativt dårlige internasjonale kommunikasjoner – den nærmeste større flyplassen er i Leeds/Bradford, ca. 45 min. unna.

#### **Hovedkontoret for Scottish Natural Heritage, fra Edinburgh til Inverness i 2006**

Scottish Natural Heritage (SNH) er et direktorat med ansvar for å ta vare på naturarven (dyr, planter, landskap) og samtidig legge tilrette for bruken av naturen. Organisasjonen har ca 750 ansatte på 36 steder over hele Skottland. I 2006 ble SNHs hovedkontor flyttet fra Edinburgh til Inverness. Avstanden er 253 km. Med bil tar det 3 timer å kjøre, med tog tar det 3,5-4 timer.

Etter at Skottland igjen fikk sin egen regjering i 1999 var det klart at en del funksjoner ville bli flyttet fra England til Skottland, og da først og fremst til Edinburgh. Den nye regjeringen lanserte et program for å vurdere lokaliseringen av skotske statsinstitusjoner for å "spre godene" til flere områder. Offentlige virksomheter under direkte skotsk kontroll ble sett som potensielle kandidater for omlokalisering dersom de ble omorganisert eller om en leiekontrakt for lokaler i Edinburgh skulle fornyes.

SNH hadde to kontorer i Edinburgh, og når leiekontrakten for det ene løp ut ble det i november 2001 bestemt at man skulle gjennomgå en lokaliseringsanalyse. I oktober 2002 forelå rapporten, med en gjennomgang av fem alternativer. Tre av disse ble bedømt som bedre og billigere enn de andre. Inverness havnet sist, i hovedsak fordi det ville bli et lagt større rekrutteringsbehov og derfor flere som skulle få sluttpakker dersom flyttingen gikk dit. Den ansvarlige ministeren var ikke fornøyd med konklusjonen, og ba om nye beregninger. I mars 2003, to måneder før valget, ble det bestemt at hovedkontoret skulle flyttes til Inverness, på tross av protester fra styret og de ansatte.

Kostnads kalkylene tok hensyn til husleie, reisekostnader og personalkostnader. Som følge av forandringer i beregningsmodellene kom alle alternativene relativt likt ut i nåverdi av 30 års kostnader og besparelser. Å flytte ut av Edinburgh var en fordel pga mindre personalomsetning og ville dessuten gi en bedre regional balanse. Denne lokaliseringssaken ble et politisk symbol. Man gjennomførte en omlokalisering på tross av at den ikke var kostnadseffektiv, og det til et sted som hadde sterk vekst og hvor offentlig sektor dominerte fra før. Sannsynligvis var denne saken en av grunnene til at den nye nasjonalistregjeringen la bort omlokiseringspolitikken etter regjeringsskiftet i 2007.

På det tidspunktet var omlokaliseringen allerede et faktum. Flyttingen ble gjennomført i 2006 uten at det gikk ut over oppgaveløsningen, og det nye hovedkvarteret er et signalbygg både arkitektonisk og miljømessig. Et kontor ble opprettholdt i Edinburgh for personer som arbeider med regjeringen og parlamentet, og der også et antall nøkkelpersoner fikk fortsette ha sin arbeidsplass. Før flyttingen arbeidet 268 ansatte i Edinburgh og 50 i Inverness. I oktober 2007 hadde SNH 50 ansatte i Edinburgh og 210 i Inverness (nå er man oppe i 257). Av veksten i Inverness på 160 var det 55 personer som flyttet med. Å rekruttere nye medarbeidere viste seg å gå greit, selv om søkerlistene var mer begrensede enn tidligere. I Edinburgh ble 102 personer fristilt. De fleste fikk nye jobber, men ikke alltid på samme nivå som tidligere.

Totalt sett kostet omlokaliseringen, inklusive nybygget i Inverness og salget av eiendommer i Edinburgh, ca. 220 mill. kroner. Personalkostnadene utgjør en stor del av nettokostnadene, f.eks. kostet avslutningspakkene til de fristilte ca. 75 mill. kroner. Nettokostnaden pr flyttet arbeidsplass er beregnet til 450.000 kroner.

Omlokaliseringsprosjektet ble organisert i tre deler – Accomodation, Human Resources og Business Continuity. En prosjektstyre møttes hver 6 uke. I ettertid er man godt fornøyd med planleggingen og gjennomføringen både av bygging av nye lokaler/salg av gamle, av rekrutterings-, flytte- og fristillingsprosessene og med at man klarte å holde virksomheten i gang uten avbrudd.

Inverness er hovedstaden i Highlands and Islands og har i 2007 en befolkning på 65.000. Byen har ikke et eget universitet, men tilbyr desentralisert høgskoleutdanning. Offentlig forvaltning og turisme er basisnæringer. Visse synergieffekter bør det være mulig å utvikle, selv om det også vil være konkurranse om arbeidskraften med andre offentlige myndigheter.

Totalt sett arbeider SNH like effektivt fra Inverness som fra Edinburgh, men noen besparing ble det ikke.

### 3.2 Ringvirkninger

*Omlokaliseringene motiveres i mange tilfeller av de positive effektene de nye arbeidsplassene får for tilflyttingsstedet. Felles for de fire flyttingene vi her har studert, er at de tilflyttede virksomhetene utgjør ca 0,3% av antallet arbeidsplasser i regionen. Tallet fordobles når vi regner med ringvirkninger og indirekte effekter. Likevel er det vanskelig å påstå at dette har hatt særlig stor betydning for utviklingen av de byregionene de nå er lokalisert i.*

Omlokaliseringenes betydning for de byene de flytter til avhenger av hvor store institusjonene er i forhold til arbeidsmarkedet på stedet og av de ringvirkninger som tilflyttingen medfører. Rent generelt kan de regionaløkonomiske effektene deles inn i fire hovedkategorier:

- **Direkte sysselsettingseffekter**, dvs. antall arbeidsplasser i den tilflyttede virksomheten. Disse er i mange tilfeller utgangspunktet for lokaliseringsbeslutningen. Om potensialet realiseres eller ikke handler mest om at man lykkes rekruttere til alle stillinger – noe som ikke alltid er like lett for spesialistfunksjoner.
- **Virksomhetens innkjøp av varer og tjenester**. Innkjøpsomfanget varierer med hva slags virksomhet det er, hvilke innkjøpsrutiner man har og av i hvilken grad de aktuelle varene og

tjenestene produseres lokalt eller regionalt. Ringvirkningene avhenger av hvor stor del av etterspørselsøkningen som "blir igjen" i regionen og hvor stor del som spres videre til andre regioner i første, andre eller tredje ledd i innkjøpskjeden. En del av disse ringvirkningene gjelder den økte etterspørselen som skapes dersom statsinstitusjonen genererer besøk utenfra – dvs. turismeeffektene.

- **Konsumeffekter av de økte inntektene** som oppstår av sysselsettingstilskuddet, virksomhetens innkjøp og salget av varer og tjenester til tilreisende. Også her må vi skille mellom omsetningsøkningen og veksten i foredlingsverdi i den lokale/regionale økonomien. En stor del av konsumeffekten blir igjen i regionen i første ledd, men siden særlig vareproduksjonen skjer internasjonalt havner en stor del av inntektene utenfor regionen til slutt selv om de er omsatt lokalt i første omgang.
- **Dynamiske effekter på det lokale og regionale arbeidsmarkedet**, som enten kan handle om at andre nye virksomheter oppstår på stedet fordi statsinstitusjonen er lokalisert der, eller at andre virksomheter utvikles bedre – for eksempel fordi arbeidskraftsrekruttering generelt sett blir enklere når arbeidsmarkedet blir bredere og medflytterproblematikken dermed lettere å håndtere. Slike effekter kan være viktige, men er fryktelig vanskelige å bevise. Man vil jo alltid måtte vurdere spørsmålet om ikke den utvikling man ser ville ha kommet uansett enkeltvirksomheters lokalisering. Modellsimuleringer har imidlertid vist at de dynamiske effektene av store investeringer eller etableringer kan bli betydningsfulle om de rette forutsetninger foreligger<sup>8</sup>.

Sysselsettingseffektene kan altså deles inn i direkte og indirekte arbeidsplassvekst. De direkte effektene er de som oppstår i den omlokaliserte enhetene. De indirekte sysselsettingseffektene oppstår i andre virksomheter, private og offentlige. Både for de direkte og de indirekte effektene foreligger det imidlertid en viss risiko for fortregningseffekter. Dette betyr at den direkte og indirekte sysselsettingseffektene ikke nødvendigvis er det samme som netto sysselsettingsforandring i regionen, da en del av veksten kan skje på bekostning av andre virksomheter i samme region. Årsaken er at det er begrenset tilgang på arbeidskraft og at konkurranse med andre sektorer og andre virksomheter alltid oppstår, som på alle markeder.

Dessuten kan det argumenteres for at konsumeffekten av nye arbeidsplasser er begrenset når det gjelder den delen av arbeidsplassene som går til de som allerede er bosatt i regionen, da disse jo som regel har alternative inntekter fra annen sysselsetting eller i det minste gjennom sosialforsikringssystemet. Konsumeffektene bør derfor beregnes på marginalen.

Forholdet mellom den direkte og den indirekte sysselsettingseffekten kalles vanligvis for en *multiplikatoreffekt* og angir hvor mange indirekte jobber det blir i en region for hver jobb som tilkommer direkte i den omlokaliserte institusjonen.

<sup>8</sup> Se for eksempel Lindgren, U. (1997) og Holm et. al. (2008).

I tabellen nedenfor har vi oppsummert forutsetningene for å beregne ringvirkningene i våre fire eksempler. For de to svenske kommunene foreligger det sysselsettingsstatistikk og vi ser at det var en negativ utvikling i begge kommunene, både før og etter at den statlige myndigheten flyttet dit – og spesielt negativ i Ludvika der mange jobber forsvant innen industrien i årene rundt 1990. De nye statlige jobbene utgjør i alle eksemplene i størrelsesorden 0,3-0,4% av sysselsettingen i arbeidsmarkedsregionen. Vi ser at det er tydelige forskjeller mellom de to svenske og de to britiske eksemplene når det gjelder antall medflyttere og antall lokalt rekrutterte. Generelt blir konsumeffektene større jo flere som flytter inn og jo mer kontaktintensiv virksomheten er.

De dynamiske effektene er vanskeligere å beregne. De vil ikke i noen tilfeller være mulige å se ved hjelp av tall for arbeidsmarkedets utvikling. Den eneste mulige framgangsmåten er å diskutere spørsmålet med representanter for virksomhetene og med næringslivet omkring. Da ser vi at det er tydelige koplinger mellom statsinstitusjonen og byen forøvrig i York der CSL har en profil som stemmer overens med universitets og der man aktivt søker samarbeidspartnere. SNH-hovedkontoret i Inverness bidrar også til å forsterke byens profil som administrativt senter. I de svenske eksemplene finner vi ikke tilsvarende muligheter for dynamiske effekter.

	Skatteverket, Ludvika, 1988	Patent- og registreringsverket, Söderhamn, 1998	Central Science Laboratory, York, 1999	Scottish Natural Heritage, Inverness, 2006
Antall sysselsatte i regionen	23.000	28.000	120.000	50.000
Regionalt dominerende sektor	Industri og lokal service	Industri, forretningmessig tjenesteyting og lokal service	Kunnskaps- industri, universitet og lokal service	Turisme, offentlig administrasjon og lokal service
Årlig sysselsettingsendring årene før/etter lokaliseringen	-100/-1000	-160/-140	Ingen informasjon	Ingen informasjon
Antall arbeidsplasser som flyttet	74	84	500	160
Innflyttede jobbers andel av antall sysselsatte i regionen	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%
Antall arbeidsplasser i virksomheten nå	102	100	700	257
Antall medflyttere	3	2	330	55
Antall lokalt rekrutterte	20	80	100	100
Antall eksternt rekrutterte ved flyttetidspunktet	51	2	70	5
Jobbvekst fra flyttetidspunktet til sommeren 2008	28	16	200	47
Konsumeffekter	store	små	store	store
Dynamiske effekter	små	små	noen	noen

I boksen nedenfor oppsummeres ringvirkningene for hver av de fire omlokaliseringene. For alle fire eksempler utgjør antallet tilflyttede arbeidsplasser mindre enn en halv prosent av antallet sysselsatte i regionen, og de regionaløkonomiske effektene må bedømmes i forhold til dette. I de svenske eksemplene har lokaliseringen bidratt til å dempe en pågående negativ utvikling, men har ikke hatt noen synlig betydning for den langsiktige trenden som jo har vært styrt av andre faktorer. I de britiske eksemplene har lokaliseringene bidratt til den veksttrenden som allerede fantes for de aktuelle byene. Sannsynligvis har de nye statsinstitusjonene bidratt til en økende konkurranse om arbeidskraften og kan dermed ha gitt visse begrensede fortregningseffekter.

I tre av de fire eksemplene har lokaliseringene gitt vesentlige konsumeffekter, i og med at så mange kom flyttende utenfra for å ta de nye jobbene – enten som medflyttere eller ved at de ble rekruttert fra andre regioner. I tilfellet Söderhamn var det mange lokalt rekrutterte, og da blir konsumeffektene mindre.

Det har bare vært begrensede dynamiske effekter, men i eksemplene fra UK har virksomhetene bedre kunnet samarbeide med andre aktører i den lokale økonomien. Noen vesentlig regionaløkonomisk betydning for tilflyttingsstedet eller for dets arbeidsmarked er det imidlertid ikke mulig å finne i noen av de eksemplene vi har beskrevet. Omlokaliseringene har i alle eksemplene bidratt til å øke bredden i sysselsettingstilbudet, men betydningen av slike kvalitative effekter har det ikke vært mulig å fange opp.

**Regionaløkonomiske effekter**

**Skatteverket, Ludvika**

Lokaliseringen berørte fra starten 74 arbeidsplasser, og for øyeblikket arbeider det 102 personer på Punktskatteavdelingen. Tre ansatte fulgte med fra det opprinnelige lokaliseringsstedet. Drøyt 20 personer ble rekruttert lokalt, mest assistenter. Resten, som først og fremst er kvalifiserte saksbehandlere, er nyrekruttert fra andre arbeidsmarkeder. Enheten har ingen direkte koplinger til andre virksomheter i Ludvika. Vi har ikke detaljerte opplysninger om lokale innkjøp eller om inntekter som genereres av besøksreiser, men dette er ikke omfattende for denne typen virksomhet.

I forhold til sysselsettingen i regionen (ca. 23.000 da flyttingen fant sted) er Punktskatteavdelingen selvsagt av begrenset betydning. Men i en region som mistet flere hundre arbeidsplasser per år innebar lokaliseringen et tilskudd av stabile jobber og dessuten til å øke bredden i det lokale arbeidsmarkedet. Likevel var dette av marginal betydning i forhold til den kraftige nedgangen i industrisysselsettingen i første del av 1990-tallet. Flere av de ansatte på det dominerende industriforetaget ABB har ektefeller som arbeider på Skatteverket. Høyt utdannede par har derfor lettere kunne etablere seg i Ludvika. Vi har ingen indikasjon på at dette har hatt noen signifikant betydning for ABB eller andre foretak i regionen, selv om deres rekrutteringsmuligheter sannsynligvis er positivt påvirket. I og med at så stor andel av personalet ved Skatteverket er rekruttert utenfra må fortregningseffektene ha vært små. Derimot har den lokale økonomien fått glede av de nye innbyggernes konsumeffekter.

**Patent- og registreringsverket, Söderhamn**

Da Varumärkesavdelningen flyttet til Söderhamn berørte det 84 ansatte. Nå arbeider det 100 ansatte på avdelingen. Flertallet er kvinner. Bare to personer flyttet med, mens resten av personalet i hovedsak ble rekruttert lokalt. Noen av disse arbeidet tidligere ved den flybasen som hadde blitt nedlagt. Senere er det ansatt flere med U&H-utdannelse, hvorav noen ukependler fra andre regioner. Halvparten av personalet har akademisk utdanning, fremst juridisk. Enheten har ingen koplinger til andre virksomheter i regionen, og generer heller ikke mye innkjøp lokalt.

Lokaliseringen innebar et relativt lite tilskudd til sysselsettingen, både sett i forhold til det regionale arbeidsmarkedet med drøyt 28.000 sysselsatte totalt og i forhold til at de 500 ansatte på den nedlagte flybasen. Til tross for at rekrutteringen i stor grad skjedde lokalt var fortregningseffektene små i og med at arbeidsmarkedet var så svakt. Etter hvert som man rekrutterer flere medarbeidere eksternt øker konsumeffekten av lokaliseringen – men dette begrenses av at en del er ukependlere. Dynamiske effekter lar seg ikke påvise, men det er sannsynlig at nye og kvalifiserte jobber utenfor de tradisjonelt mannsdominerte næringene har bidratt til en bedre utvikling av arbeidsmarkedet enn det som ellers ville vært tilfelle.

**Central Science Laboratory, York**

Sentraliseringen av Jordbruksdepartementets forskningslaboratorier berørte opprinnelig 500 ansatte, mens CSL nå har 700 ansatte. To tredeler av personalet flyttet med fra en rekke tidligere lokaliseringer rundt om i UK. Nesten 80% av de ansatte er forskere. Man samarbeider med universitetet og med næringslivet i nærområdet. Vi har ingen detaljerte opplysninger om innkjøp, men ut fra virksomhetens karakter er de turistøkonomiske effektene betydelige.

Sett i forhold til arbeidsmarkedet med ca 120.000 sysselsatte i byregionen innebar CSL ingen markant forsterkning. Lokaliseringen kan likevel gi et vesentlig bidrag til utviklingen av universitetsbyen York, i og med at byens profil forsterkes og at den blir mer attraktiv for akademikere som arbeider innen de relevante fagområdene. De ansattes høye kompetanse og dermed relativt høye inntekt, pluss det store antallet som flyttet inn fra andre regioner, har gitt et betydelig konsumtilskudd. Lokale fortregningseffekter er sannsynligvis små i og med at virksomheten er så spesialisert og fordi man rekrutterte fra andre regioner. CSL har i den senere tid åpnet for at andre virksomheter kan etablere seg inne på forskningsanlegget, og annonserer nå på sine hjemmesider etter offentlige og private leietakere som kan tilføre virksomhet til anlegget. Dette gir gode forutsetninger for utvikling av dynamiske effekter.

**Scottish Natural Heritage, Inverness**

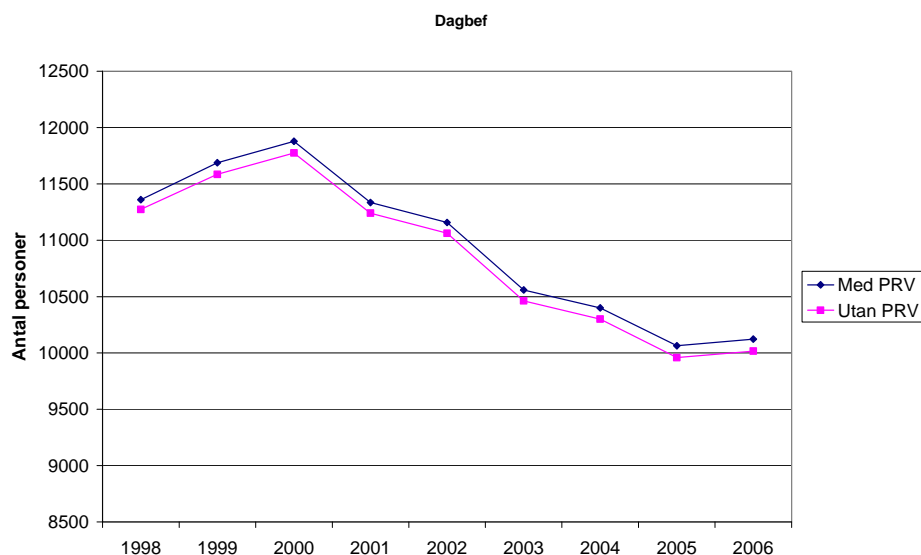
I og med omlokaliseringen økte antall SNH-ansatte i Inverness fra 50 til 210, og nå har man 257 ansatte. Til sammen 55 medarbeidere flyttet med, mens resten i hovedsak ble rekruttert fra det regionale arbeidsmarkedet. SNH arbeider sammen med andre offentlige myndigheter lokalt, men har liten betydning for næringslivets utvikling. Vi har ikke opplysninger om lokale innkjøp eller besøkendes innkjøp.

Inverness har ca. 50.000 sysselsatte innen byregionen og er en by i vekst, og i det perspektivet medførte ikke lokaliseringen noe betydningsfullt tilskudd til en lokal økonomien som preges av offentlig virksomhet og turisme. Det kan ha oppstått en viss konkurranse om arbeidskraften og dermed en fortregningseffekt. Konsumeffekten blir relativt stor på grunn av at så mange kom flyttende. Omlokiseringsbeslutningen ble motivert av synergieffekter mer enn sysselsettingseffekter, men slike er vanskelige å påvise.

Vi kan også belyse ringvirkningene ved hjelp av økonomiske modeller. I Norge brukes ofte Panda-modellen til å vise de økonomiske sammenhengene og hva som skjer om det skjer forandringer i en enkelt forutsetning. I vårt tilfelle kan vi bruke den tilsvarende svenske modellen for å følge sysselsettingen i en kommune som har mottatt en statsinstitusjon og å beregne hva som ville ha skjedd dersom virksomheten *ikke* hadde flyttet dit. Ved hjelp av rAps-modellen er befolknings- og sysselsettingsutviklingen i Söderhamn kalibrert for å gjenskape utviklingen i årene 1998-2006. Deretter har vi analysert effekten av PRV-etableringen kontrafaktisk gjennom å eliminere den sysselsettingsøkningen som PRV medførte i 1998. Gjennom å sammenlikne den faktiske utviklingen med den kontrafaktiske kan vi illustrere betydningen av omlokaliseringen.

Vi har tatt utgangspunkt i de 84 arbeidsplassene som ble flyttet i 1998 og har forutsatt at veksten på 16 fram til 2008 har skjedd gjennom en at antall arbeidsplasser har økt med to per år.

Modellberegningene viser at de 84 arbeidsplassene i 1998 førte til en sysselsettingsøkning på ytterligere 20 personer i 1999. Disse indirekte effektene oppsto i den lokale tjenestesektoren. Den fortsatte ekspansjonen ved PRV i årene etterpå har – i tillegg til de 16 direkte ansatte – gitt ytterligere fire arbeidsplasser i andre virksomheter. De 100 arbeidsplassene som kommunen ble tilført førte dermed til at det ble 124 flere sysselsatte i dagbefolkningen enn det ville blitt uten PRV. Sysselsettingen har gått ned, både med og uten PRV, jfr. tabellen nedenfor.



**Sysselsatt dagbefolkning, Söderhamn, 1998-2007 (modellberegning)**

Disse ringvirkningene er vesentlig mindre enn de som Laudal og Hauge (2004) har lagt til grunn i sine beregninger for Norge. En årsak er at en så stor andel av de nye jobbene i Söderhamn gikk til personer som allerede bodde i kommunen, da dette bidrar til å redusere tilflyttingen og dermed konsumeffektene. Likevel kan det være grunn til å tro at Laudal og Hagues norske ringvirkningsberegninger snarere ligger i overkant enn i underkant.

Generelt får vi imidlertid det samme inntrykket gjennom disse fire eksempelstudiene som vi har sett i tidligere studier, som i Statskontoret (1989) og i Laudal og Hauge (2004). I punktform kan de regionaløkonomiske effektene oppsummeres som følger:

- Lokaliseringen gir et langsiktig tilskudd av stabile arbeidsplasser, som dessuten ser ut til å bli flere over tid og som har en høyere kompetanseprofil enn gjennomsnittet på tilflyttingsstedet. Dette gjelder for alle fire eksemplene.
- Spesialister og høyt utdannede rekrutteres vanligvis i betydelig grad fra andre regioner, noe som gir positive effekter på befolkningsutviklingen og dermed konsumeffektene i tilflyttingsregionen. Omlokaliseringen gir altså ikke arbeid til dem som rammes av de arbeidsmarkedsproblemene som i de svenske eksemplene motiverte flyttingen.
- Lokaliseringene gir grunnlag for lokale innkjøp både gjennom institusjonens etterspørsel og besøkernes etterspørsel. Laudal og Hauge (2004) har beregnet verdien av innkjøpene til ca. 200.000 NOK per ansatt per år, men bare en liten del av omsetningen gjelder varer og tjenester som produseres på stedet – det meste av beløpet dreneres ut av regionen i de underliggende leddene i produksjons- og innkjøpskjeden, så nettoeffekten er vesentlig mindre. Vi har ikke i noen av eksemplene vært i stand til å kvantifisere dette.
- Konsumeffekten av lokaliseringen avhenger av hvor stor margineffekten er og må vurderes ut fra rekrutteringsmønsteret og hva de alternative inntektene ville ha vært om statsinstitusjonen ikke hadde kommet til stedet. Effekten blir større om tilflyttingen er stor og antall lokalt rekrutterte mindre, målt i forhold til befolkningen i tilflyttingsregionen. Av våre eksempler blir den relative effekten størst i Ludvika og minst i Söderhamn, men den er begrenset i alle fire byene.
- De omlokaliserte virksomhetene bidrar ofte til å øke bredden i det lokale arbeidsmarkedet og til at kompetansenivået generelt sett blir høyere. Dette kan gi gunstige effekter for andre virksomheter som finnes i det samme arbeidsmarkedet, som dermed i sin tur lettere kan rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Et bredere arbeidsmarked vil også kunne dempe medflytterproblematikken som ellers kan være et problem i ensidige arbeidsmarkeder. Vi har imidlertid ikke vært i stand til å kvantifisere slike effekter.
- Etableringen av en statsinstitusjon bidrar ofte til et bedre passasjergrunnlag for tog- og flytrafikken, og dette har i sin tur positive effekter på næringslivets forutsetninger generelt.



Også dette er vanskelig å kvantifisere, men kan for våre fire eksempler ikke være spesielt omfattende gitt virksomhetens størrelse og byenes beliggenhet.

- Dynamiske effekter kan også oppstå om den innflyttede virksomheten trekker med seg ytterligere nyetableringer eller om den bidrar til at andre virksomheter i regionen utvikles bedre. Det er bare i eksemplet York som den innflyttede virksomheten er koplet til regionen, og da fremst gjennom det veletablerte universitetet i byen. Her har man åpnet for at andre virksomheter kan etablere seg på CSLs område. I de øvrige tre er det få koplinger til lokaliseringsstedet. Vi har ikke funnet eksempler på at lokaliseringen har medført noe omfattende samarbeid med privat sektor.

Hvor stor betydning har etableringene hatt på de steder de har flyttet til? Dette er selvsagt vanskelig å vurdere. Modellberegningene fra Söderhamn antyder begrensede multiplikatoreffekter der det blir én ny jobb utenfor virksomheten for hver fjerde jobb i statsinstitusjonen. Om vi er mer optimistiske for de andre eksempelstudiene, der antallet innflyttere og potensialet for dynamiske effekter er større, kan ringvirkningene bli vesentlig større enn i tilfellet PRV/Söderhamn. Kanskje kan de komme opp til Laudal og Hauges tall, der hver ny statlige arbeidsplass genererte ytterligere en ny arbeidsplass på tilflyttingsstedet. Vi har ikke i noen av eksemplene sett at den nye statlige virksomheten har hatt så stor betydning at det kan avleses i byenes utvikling. Inverness og York er begge vekstregioner mens Ludvika og Söderhamn har en negativ utvikling – og for alle fire er trendene de samme både før lokaliseringene og etterpå, men nedgangen ville ha vært noe større i Ludvika/Söderhamn og veksten noe mindre i Inverness/York.

## 4. Konklusjoner

### 4.1 Ulike begrunnelser for omlokalisering av statlig virksomhet

Gjennom litteraturstudien har vi sett at politikk for omlokalisering av statlig virksomhet finnes i et stort antall land, både i Europa og utenfor. Vi har ovenfor referert erfaringer fra Australia, Canada, Frankrike, Irland, Storbritannia, Skottland, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike. Det er imidlertid langt mellom undersøkelsene av konkrete erfaringer. Dette har sannsynligvis å gjøre med det faktum at dette er politikk, og at det er i politikkenes natur å se framover.

Det er et antall ulike begrunnelser for at lokaliseringen av statsinstitusjoner er et politisk virkemiddel, og begrunnelsen varierer både mellom landene og over tid. Omlokaliseringene er gjerne en del av en omstrukturering av offentlig sektor som gjennomføres ut fra mål om effektivisering og kostnadsreduksjoner. Spesielt i de landene der det er store forskjeller i kostnadsnivå mellom hovedstadsregionen og resten av landet (som i Storbritannia og Skottland) handler omlokaliseringer ofte om å spare penger.

I andre land, der motivasjonen mer hentes i tilflyttingsregionenes behov, er kostnadsaspektene mindre viktige. På 1970-tallet var begrunnelser om å bygge opp alternativer til hovedstadslokaliseringer vanlige, for eksempel i Frankrike der målet var å påvirke bystrukturen. Liknende tankeganger fantes som vi vet i Norge, der 1970-tallets utflyttinger av statsinstitusjoner gikk til byer på Østlandet. I dag er dette mindre viktig, da mer vekt legges på hovedstadsregionenes internasjonale konkurransekraft. Fra Paris og London ser vi dessuten at lokalisering av statlig virksomhet har vært brukt som et virkemiddel i byfornyelsen.

I Sverige har man tradisjoner for at statlig sysselsetting tilføres byer i krise som kompensasjon for at enten industribedrifter eller forsvarsanlegg legges ned. Dette har vi sett også i Norge, for eksempel i Mo i Rana og i Brønnøysund. En annen type utløsende faktor er at pressproblemer i hovedstadsområdet blir for store. Det føres i dag en meget aktiv politikk for å omlokalisere statlig sysselsetting ut av London og Sørøst-England, og dette støttes av London-politikerne – på samme måte som Oslo også gikk inn for en aktiv lokaliseringspolitikk på 1970-tallet, helt fram til konjunktorene snudde tidlig på 1980-tallet. En tredje type utløsende faktor finner vi i Storbritannia nå (og i Skottland fram til 2007), nemlig at det skal tas en diskusjon hver gang en virksomhet omorganiseres eller når kontraktene for leie av lokaler løper ut. Slike ”trigger points” er spesielt aktuelle når en omlokalisering er del av en diskusjon av strukturen i tjenesteytingen eller om man kan spare penger på å flytte til nye lokaler utenfor hovedstadsområdet.

De utløsende faktorene henger selvsagt sammen med årsakene til at statsinstitusjoners lokalisering brukes om forvaltnings- og regionalpolitisk virkemiddel. Her kan vi se at det både handler om strukturendringer i statsforvaltningen totalt sett og om den regionale balansen. I de

landene som mest systematisk vurderer institusjoners lokalisering (Skottland, Storbritannia) gjelder at disse to typene argumenter forsterker hverandre.

Det er ikke alle typer statlig virksomhet som lokaliseres utenfor hovedstedene. Generelt sett er det ikke-departementale enheter som tas med i lokaliseringsvurderinger. Hovedregelen synes å være at den politiske virksomheten i parlament og regjering og deres sekretariater konsentreres til hovedstaden. Det aller meste av øvrig statlig virksomhet ligger også fortsatt der, også i de landene som har en lokaliseringspolitik. Men det er likevel blant disse at man finner den type virksomheter som omlokaliseres. Unntaket her er Irland, der deler av departementene er omlokalisert. I flere land er omlokaliseringer del av en generell strukturendring av offentlig sektor og da er drivkraften et ønske om desentralisering av forvaltningen, mens påvirkningen på den regionale sysselsettingsstrukturen blir et resultat og ikke et mål.

Styringsdialogen mellom departement og andre statlige myndigheter fungerer forskjellig fra land til land, da graden av selvstendighet varierer. Spørsmålet er om statens styring av virksomhetene forandres etter en omlokalisering. Dette står det ikke mye om i litteraturen, men i og med at det er de minst kontaktavhengige delene som plasseres utenfor hovedstaden synes svaret å være at styringsdialogen ikke påvirkes vesentlig.

Valget av tilflyttingssteder har både med den geografiske balansen i hovedstadsregionen og i landet som helhet å gjøre. Den regionale balansen og ønsket om å dempe presset i hovedstaden er et av målene for politikken i de fleste land, selv om det ikke alltid er det viktigste. Diskusjonene av konkrete steder å lokalisere statsinstitusjoner på er systematisert på forskjellige måter og avhenger av den sammenhengen lokaliseringspolitikken er i – noe som kan variere over tid. Et fellestrekk er likevel at tilflyttingsstedenes plass i det urbane systemet blir tillagt vekt, spesielt i de landene som har en nasjonal romlig planlegging. I Storbritannia har man et ganske avansert system for å vurdere ulike steder opp mot hverandre ut fra kravprofiler for virksomhetene, der man også åpent avveier virksomhetenes ønskemål opp mot de virkninger omlokaliseringen vil få for den regionen de havner i. Institusjonene ønsker å ha sin adresse på et attraktivt sted med gode kommunikasjoner og gode rekrutteringsmuligheter – men dette er samtidig steder som utvikler seg godt uansett, slik at en avveining må skje mot det som i UK kalles "wider impacts", dvs. de samfunnsmessige virkningene.

I de landene der motivasjonen hentes i en krise på tilflyttingsstedet skjer lokaliseringsvurderingen motsatt – der handler det om å finne virksomhet som kan drives på de utpekte stedene uten alt for store konsekvenser for tjenesteytingen. Våre to svenske eksempelstudier illustrerer dette, der departementale arbeidsgrupper lette etter virksomheter som arbeider selvstendig og har lite direkte kontakt med sine brukere, og som derfor ble vurdert som de beste flyttekandidatene.

## 4.2 Virksomhetene fungerer godt etter flyttingen, men gir begrensede ringvirkninger

Gjennom litteraturstudien har vi bare funnet en enkelt utenlandsk rapport som systematisk gjennomgår virkningene av gjennomførte omlokaliseringer, og det er i svenske Statskontorets evaluering fra 1989. Konklusjonen er at 1970-tallets omlokaliseringer har hatt marginal betydning for mottakerstedenes utvikling, og at det ikke har vært noen forskjell mellom utviklingen mellom disse og sammenliknbare byer som kan forklares av lokaliseringen av en statsinstitusjon. I forbindelse med flyttingen blir det en forbedring av flyttetallene på grunn av rekruttering av arbeidskraft, spesielt om det er små arbeidsmarkedsregioner det handler om, men langsiktige effekter er vanskelig å spore.

Dette bekreftes i de fire eksempelstudiene vi har gjennomført, og er også i samsvar med resultatene i norske evalueringer av omlokaliseringer. Man når i og for seg målet med omlokaliseringen (flere arbeidsplasser utenfor hovedstaden), men ringvirkningene er begrensede og det er små dynamiske effekter. De beregninger som er foretatt peker i retning av at det kan bli ca. oppimot to jobber i tilflyttingsregionen per lokalisert arbeidsplass. I våre eksempelstudier så vi at de tilflyttede virksomhetene utgjør ca 0,3% av antallet arbeidsplasser i regionen. Tallet kan fordobles om vi regner med ringvirkninger og indirekte effekter. Likevel er det vanskelig å påstå at dette har hatt særlig stor betydning for utviklingen av de byregionene de nå er lokalisert i. I Norge finnes det imidlertid noen eksempler på at de omlokaliserte virksomhetene betyr mer for sysselsettingen på tilflyttingsstedet (se Laudal og Hauge, 2004).

Det neste spørsmålet gjelder de omlokaliserte virksomhetenes utvikling – er det mulig å arbeide også andre steder enn i hovedstaden, eller påvirkes funksjonaliteten negativt? En omlokalisering innebærer en forandring på godt og ondt. Godt fordi den åpner for nye måter å utføre arbeidet på i nye lokaler og med nye medarbeidere. Ondt fordi det oppstår overgangsproblemer og fordi nøkkelpersonell slutter. Vi har sett spesielt på dette i våre eksempelstudier. Hovedkonklusjonen er at funksjonaliteten, etter en overgangsperiode, er like god som før og i flere tilfeller til og med bedre. Spesielt der flyttingen kombineres med investeringer i nye anlegg og i ny teknologi er erfaringene gode. Det er fullt mulig å drive statlig virksomhet også med en alternativ lokalisering, selv om det koster å flytte, å rekruttere og å ta seg av de ansatte enten de flytter med eller fristilles. I tre av eksempelstudiene klarte man å gjennomføre flyttingen uten at det gikk ut over brukerne, mens man i det fjerde eksemplet fikk store problemer på grunn av kompetansemangel, og det tok fem år før man var nede på normal saksbehandlingstid.

## 4.3 Få flytter med, men få blir arbeidsløse

Statsansatte har vanligvis en relativt sterk ansettelsestrygghet, slik at en omlokalisering åpner mulighet for enten å flytte med virksomheten eller å søke nytt arbeid i andre statlige virksomheter nærmere hjemstedet. Hovedinntrykket er at det er relativt få som velger å flytte med, men at antall medflyttere stiger dersom virksomhetene er spesialiserte og

kompetansedrevne og om flyttingen går til en attraktiv by. I våre to svenske eksempelstudier er det praktisk talt ingen medflyttere, mens to tredeler av de ansatte ble med da et britisk forskningslaboratorium flyttet.

Ser man det hele fra de ansattes side, er omlokaliseringer negative. Vi finner vinnerne blant dem som ønsker å arbeide på institusjonen etter omlokaliseringen, enten de flytter med eller de blir rekruttert for å arbeide på det nye stedet. Taperne er de som blir igjen i hovedstadsregionen og der har problemer med å finne nytt arbeid på samme nivå eller som blir nødt til å avslutte arbeidslivet tidligere enn de hadde ønsket. Som hovedregel ser det ut til at det bare er et fåtall personer som blir gående arbeidsløse – dette er i hvert fall ikke et tema som tas opp i litteraturen. De fleste land har omstillingspakker for å gjøre overgangen enklere for personalet. I eksempelstudiene ser vi at rekrutterings- og opplæringskostnader utgjør en stor del av omlokiseringskostnadene i ett av eksemplene, mens virkemiddelpakkene for de som slutter er en av hovedutgiftspostene i et annet eksempel.

#### **4.4 Kostnadseffektiviteten avhenger av hva man sammenlikner med**

Et nøkkelspørsmål er om en omlokalisering er kostnadseffektiv, dvs. om den fører til de forventede kostnadsreduksjonene og om den gir de forventede ringvirkningene på tilflyttingsstedet. Audit Scotland har beregnet både omlokiseringskostnader og driftskostnader, og det er store variasjoner fra institusjon til institusjon. I noen tilfeller innebærer omlokaliseringen en besparelse for staten, i andre tilfeller blir det en betydelig kostnad.

Nyetableringer gir selvsagt ringvirkninger, men effektene av disse er sjelden mulig å gjenfinne i statistikk over mottakerbyenes utvikling. Men selv om effektene er relativt små, er de der selvsagt likevel, i form av et bredere arbeidsmarked med en større variasjon i kompetansekrav og yrker. Ethvert arbeidsmarked består av en rekke større og mindre virksomheter, der det uansett er vanskelig å peke på at forandringer i en enkelt av dem har avgjørende betydning for befolkningsutvikling eller sysselsettingsgrad.

I en regionalpolitisk sammenheng bør kostnadene vurderes opp imot det som det ville ha kostet å skape et tilsvarende antall arbeidsplasser på andre måter. Slike beregninger har vi ikke sett noen eksempler på i litteraturen. I eksempelstudiene ligger kostnaden per omlokalisert arbeidsplass i størrelsesorden 250.000-450.000 kroner, eller halvparten av dette om man også tar med ringvirkningene i regnestykket.

Det er bare i unntaksfall at politikk evalueres. Derfor er det ikke overraskende at vi ikke får så mye hjelp av litteraturen til å besvare spørsmålet om i hvilken grad en lokaliseringpolitikk når sine mål og til hvilken pris. En ny statsinstitusjon vil gi et tilskudd av arbeidsplasser og vil bidra til utviklingen på stedet. Virksomheten må imidlertid være meget stor i forhold til byen forøvrig for at en negativ utviklingstrend skal snus.

Om man vil maksimere ringvirkningene er det sannsynligvis viktig å velge en lokalisering som er god for den virksomheten det gjelder. Da får virksomheten i seg selv en positiv utvikling og kan lettere ta på seg flere oppgaver, noe vi har sett i eksempelstudiene. Om statsinstitusjonen passer godt inn i byens kompetanseprofil er det mer sannsynlig at det oppstår dynamiske effekter og positive ringvirkninger.

Der er en innebygd motsetning her. For å oppnå størst mulig konsumeffekt og befolkningseffekt skal man stimulere innflytting – hvilket betyr at virksomheten ikke skal passe så godt inn i det lokale arbeidsmarkedet at det er mulig å hente nye medarbeidere lokalt. På den andre siden blir de dynamiske effektene større om institusjonen passer inn – samtidig som det da lettere oppstår fortrengningseffekter.

#### **4.5 Hva kan Norge lære?**

Vi har sett at mange land har en aktiv lokaliseringsspolitikk, og at de erfaringene som er beskrevet i litteraturen stemmer godt overens med de norske. Hovedbudskapet er at statsinstitusjoner fungerer godt også etter en omlokalisering og at de personmessige konsekvensene ser ut til å være begrensede – selv om det alltid er problematisk når individer og familier blir stilt ovenfor uønskede strukturendringer. Det går ikke så galt som motstanderne påstår.

Vi har også sett at omlokaliseringsspolitikk drives med ulike begrunnelser fra land til land og at begrunnelsene dessuten varierer over tid. For øyeblikket ser det ut til at det er lavkonjunktur for lokaliseringsspolitikker rundt om i Europa. Det mest konsekvente omlokaliseringssprogrammet vi har identifisert finnes i Storbritannia. Her er utlokaliseringssønsket for en stor del kostnadsdrevet, og arbeidet er koordinert fra finansdepartementet (se boksen nedenfor). Tilflyttingsstedene vurderes imidlertid også ut fra regionalpolitiske hensyn, der de mest utsatte byregionene og bydelene pekes ut som prioriterte tilflyttingssteder. Lokaliseringen avgjøres av myndigheten selv, som gjør sin prioritering ut fra en avveining mellom kostnadsfaktorene og andre lokaliseringssfaktorer.

I Storbritannia arbeider man med såkalte "trigger points", der lokaliseringssvurderinger løses ut når bestemte forutsetninger er til stede. I og med at husleieforhold er en av elementene i dette, kan opplegget kritiseres for å slå tilfeldig. Systematikken i arbeidet er imidlertid interessant, og kan være mulig å lære av. I så fall handler det om å finne kriterier innen virksomhetene selv som kan utløse lokaliseringssdiskusjoner.

Å omlokalisere virksomheter som kan drives uten omfattende eksterne kontakter betyr at det bare blir små dynamiske effekter, slik tilfellet er i Sverige. Tilflytting av en statsinstitusjon som ikke kan rekruttere lokalt kan være bra for befolkningsutviklingen og for bredden på arbeidsmarkedet, men gir små synergieffekter. Tar man utgangspunkt i at institusjonene skal få de beste forutsetninger for å drive sin virksomhet effektivt må man antakelig akseptere at antall

alternative adresser blir begrenset. Fra Skottland har vi imidlertid sett at man har omlokalisert små enheter til mindre steder, og at dette har fungert godt.

Omlokaliseringer møter gjerne sterk mostand, både fra de ansatte og fra fagdepartementet, mens tilflyttingsregionene er positive. Eksempelstudien fra Skottland viser at omlokaliseringer risikerer å føre til negativ publisitet dersom kostnadene blir for store, og at dette kan forhindre ytterligere initiativ. For å skape stabile forutsetninger for en lokaliseringspolitikk er det en fordel om finansdepartementet, fagdepartementene og regionaldepartementet er enige om mål og metoder.

Nå er ikke kostnadsforskjellene mellom Oslo og resten av landet like store som mellom Sørøst-England og resten av UK, og dermed blir det ikke like enkelt å etablere en felles interesse mellom finansdepartementet, sektordepartementene og de regionalpolitiske hensynene i Norge. Det kan likevel være verdt et forsøk å undersøke om det finnes måter å forene disse hensynene på.

En mulighet er å utvikle lokaliseringspolitikken som del av effektivisering av forvaltningen, der det er virksomhetene og oppgavene som står i sentrum i første omgang. Virkemidlene kan være en kombinasjon av mer fleksible arbeidsformer og en mer desentralisert struktur, der man tar utgangspunkt i virksomhetenes egne lokaliseringskrav. Deretter bringes de regionale hensynene inn når tilflyttingsstedet skal velges, og da i en åpen prosess der fordeler og ulemper kan prissettes og vurderes opp mot hverandre. Her kan man søke inspirasjon i de britiske erfaringene og deres systematikk i analysen av virksomhetenes krav og de bredere samfunnsmessige effektene.

I litteraturen er det i hovedsak omlokaliseringer av hele institusjoner som er beskrevet. Mulighetene for å spre institusjoner på flere steder er imidlertid blitt vesentlig forbedret på bare få år, i og med at informasjonsteknologi med internett og elektronisk saksbehandling har forandret så vel befolkningens kontakter med myndighetene som den interne arbeidsdelingen i offentlige myndigheter. Det er i dag vesentlig enklere å lokalisere deler av virksomheter på forskjellige steder. Dette muliggjør en ny funksjonsdeling med økt spesialisering, noe som betyr at geografisk desentralisering kan gå hånd i hånd med kvalitetsforbedringer på en måte som vi ikke kan finne så mange historiske eksempler på.

Effektutvalget (2004) viste at Osloregionens andel av de statsansatte har økt vesentlig gjennom 1990-tallet og var oppe i 43% i år 2000, dvs. det dobbelte av befolkningsandelen. Veksten er resultat av en rekke mindre og isolerte beslutninger. På samme måte vil en lokaliseringspolitikk også måtte bestå av mange og små beslutninger, som man ikke kan studere betydningen av ved å se på dem enkeltvis.

### **Omlokaliseringspolitikken i Storbritannia**

“*Work is what you do, not a place you go*” heter det i en informasjonsbrosjyre fra Office of Government Commerce (OGC), den enheten innen Finansdepartementet som har ansvaret for lokaliseringspolitikken. Poenget er at man ønsker å stimulere andre og mer fleksible arbeidsformer, motivert ut fra en blanding av kostnadsargumenter (trenger mindre kontorplass), miljøhensyn (færre arbeidsreiser) og rekrutteringshensyn (de best kvalifiserte vil heller arbeide for en fleksibel organisasjon).

OGC har ansvaret for oppfølging av Lyons review (se avsnitt 2.10). Utgangspunktet er at det var 814.000 statsansatte i UK i 2002, hvorav 30% arbeidet i London og Sørøst-England – dvs. en ganske desentralisert struktur. Men 74% av alle toppjobbene, 47% av sjefene og 60% av alle myndigheters hovedkontorer var i denne regionen – og det til tross for at det koster 20-30% mer å drive en myndighet her enn på andre steder i landet. Problemet med London er at lokalene koster mer, at man må betale mer i lønn, at det er større turnover og derfor høyere rekrutteringskostnader, samt det inntrykket man har av at statsadministrasjonen er veldig London-sentrert i sin politikk.

Per arbeidsplass regner man med ca. 100.000 kroner mer i årlige driftsutgifter i Londonområdet enn på andre steder. I Lyons review var målet å omlokalisere 20.000 arbeidsplasser i løpet av seks år. I juni 2008, etter fire år, er man oppe i 17.300 omlokaliserte arbeidsplasser. Samtidig har man bygget om kontorlokalene i London for å spare penger og ved å gjøre det mulig for medarbeiderne å arbeide hjemmefra behøver de ikke like mange kontorarbeidsplasser som man har ansatte.

Finansdepartementet har en oversikt over de hus staten eier og leier. To-tre år før en myndighets leiekontrakt løper ut kan Finansdepartementet redusere budsjettet med for eksempel 3% og peke på at den enkleste løsningen er å flytte til billigere lokaler. Når myndighetene finner billigere løsninger får de ikke ytterligere kutt i sine budsjetter pga. dette, men får beholde innsparingen til andre formål.

Når myndighetene utreder mulige alternativer oppmuntres de til å ta regionale hensyn ved å flytte dit de samfunnsmessige virkningene er størst. I følge virksomhetslederne er det rekruttering av rett kompetanse som er den viktigste lokaliseringsfaktoren. Man har derfor, i samarbeid med regionene, etablert en database med lokaliseringsfakta. Her finnes kart og opplysninger om befolkningssammensetningen, andre statlige myndigheter på stedet, lokaler og tomter, sysselsettings- og kompetanseprofil, pendling, arbeidsløshet, utdanningsnivå, universiteter og antall studenter, huspriser, sikkerhet, osv.

Man har også utarbeidet en “Index of Deprivation” der områdene gis poeng i forhold til inntektsnivå, sysselsetting, utdanning, helse, kompetanse, offentlige tjenester og kriminalitet. Når lokaliseringvalget diskuteres med myndighetene framholder OGC at man bør velge problemområdene, fordi det er der man oppnår de største positive samfunnsmessige effektene.

Alt dette finnes i en Government Relocation Portal på OGCs hjemmeside:  
[http://www.ogc.gov.uk/efficiency\\_reources\\_government\\_relocation\\_portal.asp](http://www.ogc.gov.uk/efficiency_reources_government_relocation_portal.asp)

Det understrekes fra OGC at det man er avhengig av tung politisk støtte. Det er nødvendig at en seniorpolitiker står bakom politikken for at en slik prosess skal kunne gjennomføres.



## Litteratur og referanser

Assistant Auditor-General (2005): Performance Audit in Agency Relocations to Regional NSW. (Australia)

Audit Scotland (2006): Relocation of Scottish Executive departments, agencies and NDPBs. Edinburgh, September 2006

BBR Library bibliographic information. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Berg, P. O. og Aalbu, H. (1992): Løven og skinnfellen. Evaluering av etableringsloven 1977-1991. Bodø: Nordlandsforskning

Brown, R. (2000): Relocating Canberra bureaucrats not the solution

Burnside, R. (2004): Comparative Relocation Policies. SPICe Briefing Paper No. 04/11. Edinburgh: Scottish Parliament

Cappe, M. (2001): Eight Annual Report to the PM on the Public Service of Canada

Carlborn, L. & Meyer, M. (2000): Omlokalisering av statlige myndigheter. Erfarenheter - konsekvenser – muligheter. Verksamhetsutveckling AB samt Meyer Ridbäck Konsult

Dail Eireann (Irish Parliament) Vol 591 4/11/2004 Adjournment Debate – Decentralisation Programme

DATAR/DIACT. Annual reports of activities for 2003, 2004, 2005 and 2006. Paris. Decentralisation Implementation Group (2007). Progress Report (Ireland)

Dezentralisierungsbericht Schweiz 2003

Ekonomistyrningsverket (2005): Yttrande över Lokaliseringsutredningens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet, Ekonomistyrningsverket 2005-02-02

Effektutvalget (2004): Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. NOU 2004:2. Oslo: Akademika AS

Experian Business Strategies Division (2004): The Impact of Relocation. A Report for the Independent Review of Public Sector Relocation. London: Her Majesty's Treasury

Fidelman, P. I. J. (2008): Challenges to Decentralization of Watershed Management: The case of New South Wales

Finfacts (2008): "Cowen lauds success of back of the envelope Decentralisation stroke; 1500 of 10600 public service jobs moved from Dublin in almost 4 years." Finfacts.com.

Finfacts (2008b) OECD Report on Irish Public Service: Lack of strategic vision, poor leadership; limited Accountability and Performance Evaluation; Many Performance initiatives and Isolated Reforms that do not reinforce each other” 28/4/2008. Finfacts.com.

Glesbygdsverket (2003): Årsbok 2003. Östersund: Glesbygdsverket

Government Relocation Implementation Forum Workshop (2005): Proceedings from Forum 2 - Strategy, Location Choice and Business Case

Green, A. & Canny, A. (2003): The Effects on Families of Job Relocation. Research Findings No. 533. York: Joseph Rowntree Foundation

Hansard (2001): Government Departments and Agencies Relocation, Parliament of NSW

Hill, S.: (2005) Realising the Benefits of Relocation. Prof Steve Hill, DEFRA Central Science Labs. Presentation at Government Relocation Implementation Forum Workshop, October 2005

Holm, E., Lindgren, U. og Strömgren, M. (2008): Socioekonomiska effekter av stora investeringar i Oskarshamn. En framtidsstudie. Umeå: Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet.

Humphreys, P. C. & O'Donnell, O (2006): Public Service Decentralisation: Governance Opportunities and Challenges CPMR Discussion Paper 33

IMPACT trade union (2006): Why decentralisation isn't working (Ireland)

Knudsen, N. S. og Langelo, R. J. (1981): Norsk Tipping AS – Utflytting av en statsinstitusjon. Bergen: Norges Handelshøgskole

Lacour, C. & Delamarre. A. (2008) : 40 ans d'aménagement du territoire. DIACT

Laudal, T. og Hauge, J. (2004): Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser. Stavanger: Rogalandforskning

Le Goff, P. (2006): Moving Public Servants to the Regions, Parliamentary Information and Research Service PRB 05-100E, Economics Division

Levy, M. (2005): Location Choice - Business Case. Presentation at Government Relocation Implementation Forum Workshop, October 2005

Lindgren, U. (1997): Local impacts of large investments. Umeå: GERUM Kulturgeografi 1997:2, Umeå universitet

Lloyd, M. G. & Peel, D. (2006): Devolution, Decentralization and Dispersal: Asserting the Spatiality of the Public Sector in Scotland. Routledge: European Planning Studies, Vol. 14

Loinger, G. (1990): Aménagement du territoire et politiques de la recherche : analyse des problèmes liés à la délocalisation des laboratoires de recherche. GEISTEL

Lokaliseringsutredningen (2004): Lokaliseringsutredningens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet, Näringsdepartementet 2004:15. Remissutlåtanden från berörda myndigheter

Lyons Review (2004): Independent Review of Public Sector Relocation. London: Cabinet Office.

Lyons Inquiry into Local Government "Place-shaping: a shared ambition for the future of local government". Executive Summary (March 2007)

Lyons review: Public sector relocation project. Consultation response from Joseph Rowntree Foundation (2007)

Ministry of Finance (2005): Decentralisation Report.  
[www.finance.gov.ie/documents/decentralisaton/DIGreportjuly05.pdf](http://www.finance.gov.ie/documents/decentralisaton/DIGreportjuly05.pdf)

Moh. P. (1997): Fra periferien til senteret. Beslutningsprosessen som førte til flytting av Norsk polarinstitutt fra Oslo til Tromsø. Hovedoppgave ved Universitetet i Tromsø

NOU 1975:11 Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo – Del I. Oslo: Universitetsforlaget

NOU 1977:3 Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo – Del II. Oslo: Universitetsforlaget

NOU 1979:19 Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo – Del II. Oslo: Universitetsforlaget

ODPM (2006): Guidance on Location Choice: Choosing Locations for Government Business. Integrating wider economic and regional policy objectives into location decisions. London: Office of the Deputy Prime Minister

OECD (1997): Managing Across Levels of Government (Australia)

OECD (2008): Towards an Integrated Public Service (Ireland)

Ofsted case study:  
[http://www.ogc.gov.uk/documents/Ofsted\\_Case\\_Study\\_231107\\_ofsted\\_approved\(1\).pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/Ofsted_Case_Study_231107_ofsted_approved(1).pdf)

Public Service Decentralisation Programme (2004): data from the Central Applications Facility (Ireland)

Scottish Parliament (2004): Finance Committee, 6th Report, 2004 (Session 2): Relocation of Public Sector Jobs

Statskontoret (1989): Omlokalisering av statlig verksamhet – utvärdering av utflytningen på 70-talet. Rapport 1989:81. Stockholm: Statskontoret

Statskontoret (2000): Utlokalisering av Sprängämnesinspektionen. Sammanslagning med Räddningsverket? Rapport 2000:42. Stockholm: Statskontoret

Statskontoret (2002): Fastighetsmäklarnämnden — förutsättningar för omlokalisering till Härnösand. Rapport 2002:27. Stockholm: Statskontoret

Sunnevåg, K. og Ekerhovd N.-A. (2002): Flytting av en statsinstitusjon: Erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering. SNF-rapport nr. 17/02. Bergen: SNF

Sætren, H. (1983): Iverksetting av offentlig politikk. Oslo: Universitetsforlaget

Tomaney, J. (2005): The governance of regional policy in the UK. CURDS/Newcastle (conference paper 2005)

UK Government Relocation Portal:

[http://www.ogc.gov.uk/government\\_relocation\\_relocation\\_programme\\_progress\\_8176.asp](http://www.ogc.gov.uk/government_relocation_relocation_programme_progress_8176.asp)

UK Parliament Hansard Research Archives. Select Committee on Public Accounts 22<sup>nd</sup> Report

ÖCB (2000): Ekonomiska konsekvenser ved beslut om utflytning av ÖCB, PM 2000-01-20

Aalbu, H. og Hildeng, B. (1981): Utflytting av statsinstitusjoner – Eksempel Statens Sprengstoffinspeksjon. Rapport 1981:9. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Aalbu, H. og From, J. (1982): SSBs delflytting: Prosesser og konsekvenser. Rapport 1982:18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Aalbu, H. og Imset, Ø. (1983): Utflytting av statsinstitusjoner – Konsekvenser for ansatte ved Norges Geografiske Oppmåling. Rapport 1983:9. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning