

# UDFLYTNINGSUDVALGET

## 1. BETÆNKNING

AFGIVET AF DET AF STATS MINISTERIET  
DEN 21. DECEMBER 1961 NEDSATTE UDVALG VEDRØRENDE  
UDFLYTNING AF STATSINSTITUTIONER



BETÆNKNING NR. 350  
1964



## INDHOLD

Indledning.....	5
Kap. 1. Hvorfor ligger centraladministrationen i København.....	8
Kap. 2. Såvel forbliven i hovedstaden som udflytning rummer problemer.....	13
Kap. 3. Virkninger på investeringer og driftsudgifter af en udflytning.....	18
Kap. 4. De regionale virkninger af en udflytning.....	22
Kap. 5. Arbejdskraftspørgsmål og tjenestemandsretlige problemer.....	30
Kap. 6. Sammenfatning og afsluttende bemærkninger.....	33
Bilag.....	35



## Indledning

I september 1961 rettede egnsudviklingsrådet en henvendelse til regeringen med henstilling om, at spørgsmålet om udflytning af statsinstitutioner fra hovedstadsområdet måtte blive optaget til positiv overvejelse i regeringen, og at der eventuelt med henblik herpå måtte blive nedsat et særligt udvalg - om muligt i samarbejde med det nedsatte landsplanudvalg og egnsudviklingsrådet - med den opgave at gennemgå samtlige de i København værende statsinstitutioner m.v. og undersøge muligheden for en hel eller delvis udflytning fra København af sådanne institutioner, hvis arbejdsområde gør dette forsvarligt.

Det hedder i egnsudviklingsrådets henvendelse til regeringen, at rådet i sit arbejde med at søge ophjulpet erhvervslivet i de områder af landet, der med hensyn til industriel udvikling står tilbage for det øvrige land, har ført en række forhandlinger med københavnske virksomheder om udflytning til eller om oprettelse af filialer i provinsen, og at det af disse forhandlinger er fremgået, at en udflytning fra hovedstadsområdet i større omfang kun vil kunne forventes at **ville** finde sted til provinsbyer af en vis størrelse, hvor der findes dels det fornødne »industrielle klima«, dels sådanne bygoder bl.a. af kulturel art, som ofte vil være en forudsætning for, at virksomhedernes funktionærstab vil være villig til at lade sig forflytte.

Videre hedder det, at det var rådets opfattelse, at en del af de købstæder, som det vil være hensigtsmæssigt at fremhjælpe, allerede har en række af de nødvendige forudsætninger for en væsentlig udvikling, men at en yderligere støtte og impuls vil være meget ønskelig, samt at en sådan impuls bl.a. ville kunne gives ved udflytning af statsvirksomheder eller statsinstitutioner

fra hovedstadsområdet til provinsen, hvorved formentlig også ville kunne opnås en lettelse af lokaleproblemet for statsadministrationen i København.

Rådet var opmærksom på, at en række statsadministrative funktioner nødvendigvis forudsætter beliggenhed i umiddelbar nærhed af folketinget, centraladministrationen og videnskabelige institutioner i København m.v., men fandt det på den anden side sandsynligt, at beliggenheden for en række institutioner ikke er af afgørende betydning for institutionens arbejde.

På foranledning af denne henvendelse fra egnsudviklingsrådet fandt regeringen det hensigtsmæssigt *at lade undersøge i hvilket omfang, det vil være fordelagtigt at foretage en udflytning fra hovedstadsområdet af dele af statsadministrationen.* Denne undersøgelse overdrog regeringen et snævert udvalg bestående af embedsmænd fra centraladministrationen samt egnsudviklingsrådets formand. Udvalget blev nedsat den 21. december 1961 og fik følgende sammensætning:

Departementschef Jørgen Elkjær Larsen, statsministeriet, formand for udvalget,  
departementschef E. Ulrik Andersen, finansministeriet,  
sekretariatschef E. A. Buchardt, forvaltningsnævnets sekretariat,  
kontorchef Vagn Rud Nielsen, boligministeriet, samt  
direktør K. Skat-Rørdam, egnsudviklingsrådet.  
Som sekretær for udvalget beskikkedes fuldmægtig E. M. Eskesen, statsministeriet.

Ønsket om at få *muligheder og vilkår for en udflytning nærmere undersøgt og belyst* er så-

ledes alene begrundet i egnsudviklingshensyn og bundet ikke i en kritik af administrationens effektivitet eller kundebetjening som følge af dårlige arbejdsforhold i hovedstadsområdet, omend en kritik på dette grundlag ikke ville være ganske ubegrundet, idet den stedfundne udvikling har medført en lang række ulemper for administrationen. Dels er rammerne i de oprindelige administrationskontorer navnlig på Slots- holmen, men også andetsteds sprængt, således at et stort personale har måttet presses ind i lokaler, der både er utidssvarende og alt for små. Dels har visse styrelser måttet udflyttes til lejede lokaler i større eller mindre afstand fra Slots- holmen, og endelig har det været nødvendigt at splitte styrelser på flere arbejdssteder, hvilket naturligvis er til stor gene for arbejdets effektivitet. Der kunne derfor anføres gode grunde til at optage spørgsmålet om at skabe mere tidssvarende og hensigtsmæssige rammer for administrationens arbejde. Men dette spørgsmål falder uden for udvalgets opgave.

Det falder ligeledes uden for udvalgets opgave at undersøge muligheden for en decentralisering af administrationen, d.v.s. spredning til lokale organer af opgaver, der hidtil har været varetaget af centrale styrelser.

I overensstemmelse med udvalgets kommissorium har man påbegyndt en gennemgang af statsinstitutioner i hovedstadsområdet, hvilket arbejde forestås af administrator K. Hollund, Københavns teknikum (tidligere forvaltningsnævnets sekretariat). Med generaldirektoratet for statsbanerne og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet har udvalget efter en principiel drøftelse af udflytningsmuligheder dog aftalt, at disse to generaldirektorater i samarbejde med udvalget selv lader foretage en undersøgelse af hvilke dele af de til generaldirektoraterne knyttede institutioner og virksomheder, der vil kunne udflyttes.

Resultatet af disse undersøgelser vil først senere kunne fremlægges tillige med en belysning af, hvilke praktiske muligheder der efter udvalgets opfattelse består med hensyn til den nye lokalisering af udflyttede institutioner.

Da baggrunden for udvalgets nedsættelse som anført imidlertid alene er ønsket om at fremme den erhvervsmæssige og navnlig den industrielle udvikling uden for hovedstadsområdet, har man fundet det naturligt jævnsides med forannævnte gennemgang af statsinstitutioner at lade foretage en undersøgelse af en udflytnings økonomiske betydning for de bysamfund eller områder, der

ville modtage udflyttede statsinstitutioner eller statsvirksomheder, herunder udflytningens virkning på investeringerne, samt den virkning en udflytning direkte eller indirekte må antages at få med hensyn til hovedstadens vækst.

Da det ikke er sandsynligt, at den nævnte gennemgang af statsinstitutionerne vil vise, at der for et betydeligt antal af disse vil foreligge afgørende administrative betænkeligheder ved udflytning fra hovedstadsområdet, har man under hensyn til den løbende offentlige diskussion om udflytningsspørgsmålet tillige ment nu at burde fremlægge resultatet af de egnsudviklingsmæssige undersøgelser, der er foretaget med bistand af universitetslektor, fg. kontorchef Thorkild Hjortkjær, det økonomiske sekretariat, tillige med en redegørelse af de særlige tjenestemandretlige problemer, der knytter sig til en udflytning, ud fra det synspunkt, at disse undersøgelser vil kunne bidrage til en afklaring af spørgsmålet om udflytning af statsinstitutioner fra hovedstaden.

For at undgå, at der gennemføres større byggearbejder, som i givet fald ville kunne vanskeliggøre en udflytning, har statsministeriet på udvalgets foranledning den 15. marts 1962 udsendt en henstilling om, at sådanne sager forelægges udvalget til udtalelse, forinden sagerne fremmes til bevillingsmyndighederne. Denne henstilling er optrykt som bilag 1. Bl.a. på denne foranledning har udvalget haft forelagt sager om udbygning af Geodætisk institut, Danmarks farmaceutiske højskole, Statens institut for blinde og svagsynede samt Statens seruminstitut. Medens udvalget endnu ikke har kunnet afgive nogen udtalelse om Geodætisk institut, har man i de øvrige tre sager afgivet de som bilag 2, 5 og 6 optrykte udtalelser.

Endelig har udvalget med henblik på belysning af spørgsmålet om den fremtidige lokalisering haft en drøftelse med de kommunale organisationer. I tilslutning hertil har Den danske købstadforening i skrivelse af 1. september 1962 nærmere redegjort for foreningens synspunkter. Denne skrivelse er optaget som bilag 4.

Spørgsmålet om udflytning af statsinstitutioner fra hovedstadsområdet er ikke blot rejst i Danmark, men i en række lande. Resultatet af disse undersøgelser kan næppe direkte overføres til danske forhold, bl.a. som følge af de betydelige forskelle i geografisk og befolkningsmæssig henseende. Udvalget har derfor ikke fundet det fornødent i nærværende betænkning at gengive resultaterne af de nævnte udenlandske under-

søgelser, men skal henvisse til den oversigt, der er optaget i kapitel 4 i det svenske udflytningsudvalgs betænkning »Lokalisering av statlig verksamhet« (Betänkande avgivet av lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet,

statens offentliga utredningar 1963:69, Stockholm 1963).

Arkivar Johan Jørgensen, rigsarkivet, har bistået udvalget med udarbejdelse af nærværende betæknings kapitel 1.

*København i maj 1964.*

**E. Ulrik Andersen**

**E. A. Buchardt**

**Jørgen Elkjær Larsen**  
formand

**Vagn Rud Nielsen**

**K. Skat-Rørdam**

**E. M. Eskesen**

## KAPITEL 1

# Hvorfor ligger centraladministrationen i København

Forbindelsen mellem den danske centraladministration og København er af gammel dato, idet den indledtes så tidligt som 1416, da Erik af Pommeren satte sig i besiddelse af byen. Med den nære tilknytning, som i middelalderen fandtes mellem kongens hof og ledelsen af de for hele riget fælles anliggender, forholdet til udlandet, lovgivning o.s.v., måtte det naturligvis blive af største betydning, når kongen efter at have erhvervet København fra Roskildebispen gjorde staden til sin vigtigste residens, thi med kongen fulgte hoffet og herunder det kongelige regeringskontor, Kancelliet.

Når kongen udvalgte sig København, hvilket nødvendigvis måtte føre til strid med datidens fornemste samfundsmagt, gejstligheden, er det et tungtvejende vidnesbyrd om den position, byen allerede da havde nået, og der er ikke tvivl om, at denne erhvervelse har betydet en meget væsentlig styrkelse af kongemagten.

Vel var der ikke herved med ét slag skabt en hovedstad i moderne betydning. Skønt voksende var den centrale statsmagt endnu lidet omfattende, og også i det følgende par århundreder prægedes statsstyret af en vis bevægelighed, således at kongen på talrige rejser rundt i landet varetog sine lovgivende og dømmende funktioner. Endnu Christian III's store lovgivningsarbejder - over hundrede år efter at kongerne var begyndt at residere på Københavns slot — bærer betegnende nok navne som første — femte københavnske reces, Odense recessen, Dronningborgske reces og Kolding recessen, hvilket på én gang viser traditionens styrke og Københavns rolle som hovedresidens. Også i Christian IV's tid, endnu et århundrede senere, finder man kongen og en del af centraladministrationen på hyppige rejser i regeringsanliggender, hvorfor der på flere af de kongelige slotte rundt i landet var indrettet kancellier som støttepunkter. Endnu er således kancellifløjen på Frederiksborg slot bevaret.

Centralstyrets magt og omfang var imidlertid i stadig tiltagen. Reformationen havde bragt en anelig mængde kirkelige sager ind under kongens administration. I det 17. århundrede kom hertil en stadig mere udtalt tendens til at lade statsmagten beskæftige sig med økonomiske anliggender. Dette hang sammen med den overgang fra naturalhusholdning til pengeøkonomi, som samtidig fandt sted, og som på sin vis i ikke ringe grad bidrog til hovedstadernes vækst, fordi pengeøkonomien begunstigede den centralisation og koncentration, som kongemagten i forvejen stræbte efter af politiske grunde.

Omkring år 1600 omfattede centraladministrationen Danske Kancelli, hvis øverste chef var kongens kansler, og hvis daglige arbejde varetoges af 6 å 7 kancellijunkere med en øverste sekretær i spidsen, hvortil kom underordnet, af sekretæren eller junkerne antaget personale; en smule talrigere var Tyske Kancellis besætning — en halv snes sekretærer — der varetog regeringens tysksprogede korrespondance, det vil i hovedsagen sige hertugdømmernes og de udenrigske anliggender. Endelig påhvilede den finansielle administration 15 rentemestre og renteskrivere, der dog kunne bruge Danske Kancelli som ekspeditionskontor. Alt i alt kan man vel i Christian IV's første år regne med en stab på omkring 35 højerestående embedsmænd i den civile centraladministration, medens den militære centraladministrations personale indskrænkede sig til de få skrivere, der ledede forvaltningen af flåden på Bremerholm.

Så småt dette nu end forekommer, så var dog de direkte og ikke mindst de indirekte virkninger af residensens placering i København allerede fra første færd særdeles betydelige. Med hoffet og administrationen fulgte talrige adelsfolk, der erhvervede sig ejendom i byen. Hertil kom militæret, af hvilket flåden især kom til at præge hele kvarteret både med værftet på Bremerholm og opførelsen af Nyboder. Og hvad alt



dette kom til at betyde for handel og omsætning behøver ikke nærmere at understreges; det kan blot anføres, at ved midten af det 17. århundrede stod omkring halvdelen af Københavns indbyggere i kongens tjeneste - hvilket dog er at betragte som et bruttotal, al den stund kongelig tjeneste indebar skattemæssige fordele, hvorfor enhver, som blot havde den ringeste mulighed for at sætte et »kgl.« foran sin titel, udnyttede denne.

Man kunne måske på denne baggrund vente en livlig debat om betimeligheden af at anbringe rigets centrale organer på denne måde. Ved kongens side fandtes jo endnu et væsentlig agrarisk rigsråd, der f.eks. opponerede mod Christian IV's forsøg på at etablere en industri i København. Diskussion af Københavns rolle som regeringsby synes imidlertid praktisk talt ikke at have forekommet. Kun under forhandlingerne om Frederik III's håndfæstning i 1648 finder man en antydning i så henseende; adelens befuldmægtigede fandt nemlig da frem til en bestemmelse i kong Hans håndfæstning om, at rigets »dressel og breve i Danmark« skulle blive på Kalundborg slot, hvor rigets arkiv havde haft hjemme siden dronning Margrethes tid, og denne gamle paragraf søgtes nu igen sat i kraft. Forslaget blev dog ikke gennemført. Allerede 1582 var rigets gamle arkiver blevet samlet i København - et ikke uvigtigt vidnesbyrd om, at byens rolle som hovedstad på dette tidspunkt ansås for endeligt fastslået - og der er de forblevet.

Et andet forslag fra 1648 krævede med nok så stor aktualitetssans, at rigens råd altid skulle residere i København. Men det var karakteristisk nok forbeholdt kongemagten at gennemføre den eneste ændring af betydning i centraladministrationens placering, som er foregået i århundreder. Allerede Christian IV havde hypigt resideret i det af ham selv grundlagte Glückstad og derfra ledet bl.a. den udenrigske styrelse. Hans efterfølger oprettede i konsekvens heraf et regeringskancelli i Flensborg 1648, hvilket det følgende år overflyttedes til Glickstad. Dette kancelli, der var den første forløber for den senere kollegiestyrelse, var ganske vist underlagt Tyske Kancelli i København, men det må alligevel snarest betegnes som en udflyttet del af centraladministrationen end som et lokalt organ og var paradoksalt nok et led i kongehusets bestræbelser på at opnå enevoldsmagten, hvis indførelse 1660 netop blev indledningen til en ny stærk bevægelse henimod centralise-

ring. Ikke mindst af denne grund fik ændringen ingen større følger. Det sidste spor af interesse fra regeringsside for tanken om at henlægge institutioner af mere central karakter til andre byer end København er vel en beslutning 1666 om at oprette et »gymnasium«, d.v.s. et lille universitet i Viborg.

Centraladministrationens omfang var ikke stort i enevældens første tid, når man måler med en senere tids målestok. I begyndelsen af 1660-erne havde regeringskontorerne omtrent følgende højerestående personale (assessorer, sekretærer nærmest svarende til senere tiders kontorchefer, renteskrivere m.fl.):

Danske Kancelli.....	14
Tyske Kancelli.....	10
Rentekammeret.....	34
Generalitet.....	12
Admiralitet.....	8

I 1813 talte enevældens stab af embedsmænd - lige inden adskillelsen fra Norge — følgende i tilsvarende stillinger:

Danske Kancelli.....	37
Slesvigholstenske Kancelli.....	16
Udenrigsdepartementet.....	7
Rentekammeret.....	81
Generaltoldkammeret.....	40
Finanskollegiet.....	12
Generalpostdirektionen.....	22
Direktionen for Postpensionskassen.....	2
Enkekassedirektionen.....	4
General Land, Økonomi og Kommersekollegiet... ..	27
Kreditkassedirektionen.....	2
Kanal-, Havne- og Fyrdirektionen.....	1
Direktionen for Universitetet og de lærde Skoler.....	1
Karantænedirektionen.....	1
Generalitets- og Kommissariatskollegiet.....	28
Admiralitets- og Kommissariatskollegiet.....	24

I løbet af halvandet hundrede år var således fem institutioner blevet til seksten og 78 embedsmænd til 305. Selv om den egentlige centraladministration desuden gav arbejde til en del underordnet personale - i 1813 et par hundrede kopister — kan man ikke påstå, at den talmæssigt betød meget i en by, der i 1801 havde over 100.000 indbyggere. Til gengæld repræsenterede indehaverne af topstillingerne et betydeligt mål af magt og indflydelse, hvilket dog ikke uden videre altid var ensbetydende med »københavnsk« indflydelse, da disse høje embedsmænd kunne have tilknytning til andre dele af landet, f.eks. som godsejere. Set fra et københavnsk standpunkt havde den kongelige residens vigtigere virkninger, end at byen kom til at rumme

5-600 mere eller (navnlig) mindre vellønnede kontorfunktionærer og deres husstande. Den fremtrædende nationaløkonom Christian Martfelt (1728-90) - stifter af og sekretær for Landhusholdningsselskabet, en af de første og dygtigste talsmænd for en mere liberal økonomisk politik - nævner 1771 blandt stadens »privilegier« *residensen* med de allerede nævnte regeringskontorer, Højesteret og andre retter, den diplomatiske repræsentation, hofadelen og suplikanternes skare. Dernæst *garnisonen, fladen*, »som ingen andensteds bedre finder sin Tryghed, og derfor altid bliver Staden en sikker Næring, tilligemed Arsenalet«, hertil *værfterne*, der er nødvendige for flåden, men som samtidig må anses for en byrde for handelen, fordi der kunne bygges handelsskibe med mindre bekostning i kongens riger, hvis steder var »viseligen« privilegerede dertil. Videre nævner Martfelt *universitetet*, som efter hans mening bør blive, hvor det er, bl.a. fordi man ikke kan lære den store verdens levemåde, som er lige så fornøden som selve lærdommen, i særlige universitetsbyer, og fordi en hoved- og residensstad behøver videnskabsmænd. Men samtidig går han ind for et norsk universitet »ey at tale om, hvad Virkning det ville have, om Universitetets jura blev tilstaaede vor skønne Sorøiske Academie, som derved ville, uden ald Tvivl, sætte visse af de Kiøbenhavnske magelige Lærde i den rette Bevægelse, og blive Sorøe Bye til nogen Opkomst, uden Kiøbenhavns Fornærmelse«. Martfelt finder, at både de militære akademier og kunstakademiet er vel anbragt i København, og han skriver om »adskillige Stiftelser« nogle betragtninger, om at disse i og for sig ville være bedre anbragt i mindre byer for både at være til nytte for flere og ikke at forøge prisen på de vigtigste varer, men de hører til de »Indretninger, der maaske ikke vare blevne til, vare de ey anlagde, hvor de ligger«. Her er der uden tvivl peget på noget væsentligt i spørgsmålet centralisation - decentralisation, nemlig vekselvirkningen mellem erhvervslivet og placeringen af institutioner. Det var naturligvis ikke noget tilfælde, når kongerne fastholdt København som residensby, selv efter at den i 1660 var blevet en grænseby. Formodentlig har som nævnt byens betydning som økonomisk tyngdepunkt gjort sig gældende allerede ved Erik af Pommerns valg af den til hovedstad i sit unionsrige, og for senere tiders vedkommende er den økonomiske koncentration i København iøjnefaldende. Betydeligt vanskeligere end at

fastslå dette er det unægteligt at prøve at få rede på, hvor meget »residensen« taget i videste betydning vejede til. I sine undersøgelser over den danske bybefolkning i merkantilismens tidsalder er Albert Olsen kommet til det resultat, at Københavns vækst fra midten af det 17. århundrede til år 1800 mere har været præget af erhvervsmæssig tilgang end af hof-, militær- og embedsstand. Ikke desto mindre har disse grupper også ved periodens slutning betydet såre meget. I den gennemgang, som Marcus Rubin har givet af Københavns folketælling 1801, understreges det, at det ikke blot var de almindelige erhvervsbetingelser, der betingede byens størrelse, thi 20 pct. af befolkningen tilhørte militæret og dettes husstande, 10 pct. embedsstanden og »den lærde republik« og 4 pct. pensionistklassen, hvilket betød, at en tredjedel af indbyggerne tilhørte de ikke-borgerlige erhverv. Efter således at have fastslået, at det var hof, militær, embedsstand og universitet, der gav byen præg, konkluderede Rubin, at hvis man tænkte sig disse institutioner fjernede samt den del af befolkningen, der »igen« levede af dem, da var ikke halvdelen af byens befolkning bleven tilbage.

Søger man en diskussion om betimeligheden af en flytning fra København af disse mange institutioner, hvis tal og omfang var tiltagende, er det - bortset fra diskussionen om universitetet — ligefrem vanskeligt at finde ytringer, som drejer sig om andet end favoriseringen af København gennem stabelret, anlæg af manufakturer o.s.v. <sup>1)</sup>. Forklaringen må vistnok søges deri, at der ikke var noget rigtig alternativ til København som residensstad. De ældste nogenlunde sikre indbyggertal for de største af landets øvrige byer giver således følgende billede:

	1672	1769	1801
Ålborg ca. ....	4.200	4.400	5.600
Helsingør ca. ....	4.000	3.700	5.300
Odense ca. ....	3.800	5.500	5.800
Århus ca. ....	3.500	3.800	4.100

København havde derimod ca. 30.000 indbyggere i 1670, over 92.000 i 1769 og ca. 100.000 i 1800.

<sup>1)</sup> I sidstnævnte henseende, nemlig med hensyn til de økonomiske problemer, udtrykte man sig derimod med al ønskelig tydelighed. Nationaløkonomen Chr. Martfelt kaldte København en blod-igle, og i 1845 - for blot at nævne endnu et eksempel — lød en røst fra Jylland, der erklærede det for hævet over enhver tvivl, at statens marv i århundreder er tilstrømmet de offentlige kasser i København, hvorfra pengene vel, i sit kredsløb, kunne have udbredt sig over Sjælland og øerne, men til Jylland er kun en forholdsvis liden del vendt tilbage.

Disse bystørrelser måtte naturligvis vanskeliggøre, for ikke at sige umuliggøre en ændret lokalisering af regeringskontorenes placering. Kancelliet, rentekammeret og de andre kollegier var nu så godt som nogen sinde kongelige, selv om nye tider bankede på døren, og først en menneskealder ind i det 19. århundrede bragte indførelsen af de rådgivende provincialstænder et brud med det nedarvede.

Når disse stænderforsamlinger fik mødesteder uden for hovedstaden, henholdsvis i Roskilde og Viborg for kongerigets vedkommende, må det næppe opfattes som udtryk for nogen tendens hos regeringen til at slække på det hidtil enerådende centraliseringsprincip. Thi med denne placering uden for residensstaden markeredes netop afstanden mellem majestæten<sup>2)</sup> og det nye rådgivende organ, hvis virke nærmest indgik som et led i Kancelliets forberedelse af lovgivningsarbejdet. Karakteristisk nok fik rigsdagen efter den virkelige forfatningsændring i 1848 sit sæde i den hidtidige hovedstad. Kun i deres umyndighedsperiode havde de parlamentariske forsamlinger været forvist fra kongens

For spørgsmålet om en eventuel forlæggelse af centraladministrationen, dele af denne eller dermed beslægtede institutioner kom året 1848 ikke til at betyde nogen forandring. Grundene hertil var flere. For det første gjorde de tidligere omtalte befolkningsforhold sig stadig stærkt gældende. Endnu i 1870 havde selv de største provinsbyer kun en ringe størrelse, Odense således ca. 17.000 indbyggere, Århus ca. 15.000 indbyggere og Ålborg ca. 12.000 indbyggere. Først ved århundredeskiftet havde de tre byer passeret henholdsvis 50.000, 40.000 og 30.000 indbyggere, medens København i 1901 havde 535.000 indbyggere. At der ikke i disse forhold lå nogen opfordring til at flytte regeringens og dermed centraladministrationens sæde er således meget naturligt.

Det kan dernæst fremhæves, at administrationens nøje forbindelse med lovgivningsmagten og regeringen stillede sig i vejen for en partiel udflytning. Først fra århundredeskiftet har der i de fra da af mere talrige direktorater været organer, som kunne være anbragt andre steder end i hovedstaden.

<sup>2)</sup> Under enevælden var det som bekendt en straf at blive forment adgang til hovedstaden; når der den dag i dag ved tjenestemandsforsæelser kan blive tale om forflyttelse som straffemiddel, rummer dette perspektiver langt tilbage i tiden.

Sidst men ikke mindst har det været af betydning, at der fra politisk side så at sige ingen interesse har været for problemet - eller rettere sagt, der har intet problem været. Forklaringen på dette ligger lige for. Under enevælden havde et af den liberale oppositions hovedkrav til regeringen været sparsommelighed, og forfatningsændringen kom kun til at betyde en styrkelse af dette krav fra politikernes side. Opmærksomheden måtte derfor først og fremmest være rettet mod en reduktion af det bestående forfatningsapparat ikke mindst gennem decentralisering. Forandringer, som krævede investeringer — hvilket en udflytning uundgåeligt ville — kunne ikke påregne interesse. Heller ikke efter parlamentarismens gennembrud, hvor man på grund af den store grøde på sociale, økonomiske, undervisningsmæssige og andre områder kunne have forventet i det mindste en principiel debat om lokalisering af de mange nye statslige institutioner, der i begyndelsen af det 20. århundrede så dagens lys, ses der taget stilling til problemerne vedrørende en lokalisering uden for hovedstadsområdet bortset fra en institution som klitdirektoratet, der som selvstændig institution stedsde har været beliggende i Jylland. Nævnes kan derimod, at institutioner som fyr- og vagervæsenet og redningsvæsenet, hvis vigtigste opgaver jo ligger uden for hovedstadsområdet, er trukket ind til København<sup>3)</sup>.

<sup>3)</sup> Af den lange drøftelse, som gik forud for oprettelsen af Århus universitet skal fremhæves de synspunkter, der blev trukket op i et replikskefte i »Tilskueren« 1922 mellem borgmester E. Drechsel, Århus, og den socialdemokratiske folketingsmand, redaktør J. P. Sundbo, Esbjerg. På sin side fremhævede E. Drechsel storbyernes vækst i nyere tid og nævnte især London, »hvor . . . Mennesker kunde fødes, leve og dø ukjendte og ukontrollerede«, hvortil nu efter verdenskrigen kom erfaringer, der viste »Faren ved Regeringsmyndighedernes Centralisation i Hovedstæderne«, den tyske regering havde f. eks. måttet flytte til Weimar, den russiske revolution var brudt ud i St. Petersborg o. s. v. Med henblik på de hjemlige forhold understregede han, at hovedstadens naturlige udvikling ikke burde hæmmes, ligesom han ganske var klar over fordelene ved at have en stor by i landet. Men indadtil måtte der tilvejebringes balance, og det var ønskeligt, at det gik op for hovedstaden, at den bestandige koncentration skød over målet. Forfatteren måtte spørge, om det virkelig var muligt, at man hellere tænkte sig universitetet delvis flyttet til Brønshøj f. eks. end at søge et nyt oprettet uden for København. Tiden var nu inde til at standse den ganske ensidige ophobning af alle landets institutioner i København, thi ellers ville landets struktur for tid og evighed lide under den samme skævhed, hvorunder den hidtil havde lidt, og hvis uheldige indflydelse ville tiltage i be-

standig stigende grad. Rigsdagen, sluttede E. Drechsel, var mere københavnsk, end man skulle tro, måske også mere københavnsk end den selv troede.

I sit svar erklærede J. P. Sundbo det for en selvfølge, at visse statsinstitutioner var decentraliserede, skoler, hospitaler, trafikmidler o. l., men han fandt, at det var et spørgsmål, om ikke man her i landet var gået for vidt, og nævnte ordningen af landsarkiverne som upraktisk. »Ligevægtssynspunktet« kun-

ne han ikke anerkende, det var efter hans mening bymæssige konkurrencehensyn mere end åndelige synsmåder, der anvendtes, når decentralisationens vel-signelser skulle klargøres. Dernæst var det tænkeligt »... at vort Bondeparlament skulle lave dobbelte Ud-gaver af alle vore Dannelsesanstalter?« Sundbo måtte mene, at forsøg på udflytning eller dublering blot ville »blive Ligevægtsøvelser dikteret af den smaalig-ste Landsdelsegoisme . . .«

## KAPITEL 2

# Såvel forbliven i hovedstaden som udflytning rummer problemer

Den i det foregående afsnit skildrede udvikling af centraladministrationen i København har som anført fundet sted, uden at der af administrative grunde er blevet rejst spørgsmål om udflytning af dele af den centrale administration. Der har således ikke fra administrationens »kunder« - i første række organisationer, sammenslutninger m. v. — været fremsat forslag om en udflytning af hensyn til betjeningen, men først i de seneste år har der på baggrund af landsplan- og egnsudviklingsarbejdet rejst sig røster for en udflytning af dele af administrationen for at medvirke til fremme af erhvervsudviklingen uden for Storkøbenhavn, for at lette lokaleproblemet for statsadministrationen i København og for at søge afsvækket væksten i hovedstadens befolkningstal.

I det følgende skal derfor dels gives nogle oplysninger om befolkningsudviklingen i Danmark og om lokaleproblemerne for statsadministrationen i København. Endvidere vil der blive fremsat nogle generelle egnsudviklingsmæssige synspunkter vedrørende udflytning af statsinstitutioner.

Den *geografiske fordeling i 1960* af den danske befolkning var således, at 1.590.000 indbyggere eller 55 % af den samlede befolkning på 4.590.000 indbyggere boede i *hovedstadsområdet*, hvorved her forstås hovedstads- og omegnskommunerne (Storkøbenhavn) samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtsråds-kredse i øvrigt. I de *øvrige byer og bymæssige bebyggelser* boede 1.880.000 indbyggere eller 41 % af befolkningen og i *landkommunerne* 1.120.000 indbyggere svarende til 24 % af befolkningen. Af den samlede bybefolkning fandtes således ca. 45 % inden for hovedstadsområdet. I perioden 1950-60 er der som følge af befolkningens vandringer foregået forskydninger

i den geografiske fordeling, hvorved hovedstadsområdet - i den nævnte videre betydning - har opnået en befolkningstilvækst på 4 % udover, hvad en tilvækst af samme størrelse som for landet som helhed ville have medført.

For så vidt angår den *fremtidige befolkningsudvikling* for tiden indtil år 2000 er det beregnet, at befolkningen, der den 1. januar 1964 androg 4,7 millioner, i 1980 sandsynligvis vil tælle ca. 5,3 millioner og i år 2000 ca. 6 millioner. Det er naturligvis vanskeligt med nogen sikkerhed at udtale sig om, hvilken del af denne tilvækst hovedstadsområdet vil tegne sig for. I perioden 1950-60 var tallet så højt som ca. 55%, hvilket dog utvivlsomt bl. a. må tilskrives den store afvandring i denne periode fra landbruget.

For så vidt angår befolkningens *erhvervs-mæssige fordeling* viser en opgørelse for tiårsperioden 1950-60 et fald i antallet af selvstændige (indehavere, direktører o. l.) på 2%, en stigning i antallet af arbejdere på 5%, en stigning i funktionærantallet på 30% og et fald i antallet af husmedhjælpere på 40%, og der er rimelig grund til at antage, at denne udvikling vil fortsætte, navnlig således at antallet af beskæftigede inden for funktionærgrupperne fortsat vil vokse, herunder også den del der henhører under offentlig administration.

*Antallet af ansatte i statsinstitutioner inden for Storkøbenhavn* kan anslås til i alt ca. 35.000, heraf knapt 13.000 tjenestemænd og aspiranter, ca. 7.000 månedslønnede kontorfunktionærer m. v., ca. 500 timelønnede kontorfunktionærer og ca. 7.000 arbejdere, hvortil skønsmæssigt kan lægges et antal på 7—8.000 personer ansat efter særlige overenskomster (ingeniører, arkitekter, læger, sygeplejersker, tekniske assistenter m. v.). I opgørelsen er ikke medregnet personalet ved det københavnske postområde (ca. 5.200),

statsbanernes københavnske tog- og stationspersonale og banearbejdere, personel ved de militære garnisoner i København samt folkeskolens og folkekirkens tjenestemænd og Københavns politi.

De ca. 19.000 tjenestemænd og kontorfunktionærer fordeler sig i det væsentlige således på forskellige typer af statsinstitutioner:

Centralstyrelser .....	2.600
Direktorater o. l. ....	5.300
Forsøgsvirksomhed, forskning .....	1.600
Uddannelsesanstalter .....	2.100
Politi .....	700
Rets- og fængselsvæsen .....	1.500
Toldvæsen .....	800
Hospitaler, forsorgsinstitutioner .....	1.600
Museer, biblioteker, kgl. teater .....	700
Andre statslige virksomheder m. v. ....	2.300

I kraft af hele den samfundsmæssige udvikling vil der være tendenser i retning af en fortsat vækst i antallet af statsansatte. I 1950'erne blev denne vækst i nogen grad modvirket af reduktionen eller bortfaldet af forskellige opgaver af krisepreget karakter (importregulering, rationering, maksimalpriskontrol m. m.), men efter at personalet inden for disse forvaltningsgrene er nedbragt til en brøkdel af det maksimum, det var nået op på i de første efterkrigsår, må man snarere nu forvente et stærkere væksttempo for statens beskæftigelse end i det foregående årti. Såfremt man skulle kunne undgå en stigning i det statsansatte personale, måtte det i hvert fald forudsætte en modsvarende overførsel til lokale - ikke-statslige — organer af opgaver, som staten hidtil har varetaget eller været inddraget i. Dette spørgsmål skal udflytningsudvalget ikke beskæftige sig med, og man har fundet det rimeligt at bygge på den forudsætning, at de offentlige opgavers fordeling mellem stats- og lokalstyre stort set bibeholdes uændret.

En betydelig del af de statsansatte er allerede beskæftiget på arbejdssteder spredt over hele landet med henblik på betjening af den lokale befolkning. Det gælder f. eks. institutioner som postkontorer, jernbanestationer, toldkontrol, lokalt politi og gymnasier. Selv om en betragtelig del af væksten i de statsansattes antal vil indtræffe i disse lokale institutioner, må man utvivlsomt også forudsætte en stigning i personalet i de statsinstitutioner, der varetager centralfunktioner for hele landet. For disse institutioners vedkommende vil en geografisk opdeling i et så lille land som Danmark formentlig i de fleste tilfælde være dyrere end at bevare en landsomfattende forvaltning udgående fra eet sted i landet;

den tekniske udvikling inden for kontormaskineområdet - databehandlingsanlæg og anden form for automation — går snarere i retning af at gøre en koncentration yderligere fordelagtig.

Den afgørelse, der skal træffes, vil derfor dreje sig om, hvorvidt den pågældende centrale statsfunktion fremtidig ligesom hidtil skal udøves fra København, eller om den skal flyttes til et sted i provinsen og derfra betjene hele landet.

Hvad enten man beslutter sig for at flytte en del statskontorer og statsinstitutioner til provinsen, eller man bibeholder deres nuværende placering i København, vil den påregnelige vækst i de centrale statsfunktioner rejse betydelige problemer både med hensyn til personalerekruttering og tilvejebringelse af bygninger og lokaler.

For så vidt angår lokaleproblemet, er det øjensynligt, at der kun er ringe muligheder for bygningsmæssig ekspansion på Slotsholmen; et udvalg under boligministeriet - Slotsholmsudvalget — undersøger disse muligheder. En placering af yderligere statsligt personale i tilknytning til Slotsholmen rummer også betydelige vanskeligheder af både administrativ og finansiel karakter. Disse vanskeligheder kunne overvindes, hvis staten erhvervede ejendomme i den indre by, som enten kan indrettes til kontorer, eller som erstattes af til formålet opførte bygninger. Staten vil herved komme til at konkurrere med erhverslivet og må acceptere det prisniveau, som private er villige til at betale for en central beliggenhed. En sådan udbygning af statsadministrationen kunne endvidere støttes af kommunens byplanlægning. Der finder i den indre by i forvejen en betydelig citydannelse sted, og udviklingen går i retning af et stadigt udvidet kontorareal, navnlig til privat brug.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at statsadministrationen allerede gennem de foregående årtier har forlagt en væsentlig del af sin ekspansion til områder uden for den indre by - voldkvartererne, »broerne«, Amager Fælled og i enkelte tilfælde hovedstadens yderkvarterer. Ved mange lejligheder har denne flytning ikke omfattet hele institutioner, men har måttet gennemføres kontor for kontor og har givet anledning til, at adskillige styrelser har fået splittet deres personale op på en række placeringer i byen, hvilket har medført kommunikationsmæssige ulemper. Med henblik på at afbøde disse ulemper er der overvejelser i gang for at etablere et samlet »Slotsholms-annex« eller en sam-

let direktoratsby eventuelt på den nærmest liggende del af Amager. Hvis en sådan direktoratsby opgives, vil et betydeligt, velbeliggende areal stå til rådighed for andre formål.

I *hovedstaden* ville man ved opførelse af statsbygninger omkring *Halmtorvet*, i *voldkvartererne* og *brokvartererne* eller på *Amager* kunne opnå en relativ kort afstand til bycentrum og jernbanestationer, selv om det naturligvis kunne få til følge, at nogle af hovedstadens underdimensionerede trafikkanaler ville modtage yderligere belastninger fra bolig-arbejdsstedsrejser i de kritiske myldretimer. Placeringen her af et begrænset antal af statens arbejdspladser må naturligvis ses i sammenhæng med planlægningen af *Københavnsegnens* fremtidige centerstruktur og en hermed afstemt byfornyelse og modernisering af byens trafiksystem. Disse spørgsmål falder imidlertid uden for udvalgets opgave; dog skal man pege på de problemer, som - under de herskende vilkår på boligmarkedet — vil være forbundet med fremskaffelse af erstatningslejligheder, hvis ældre boliger med lav husleje nedrives for at skaffe plads til statsinstitutioner.

Endelig vil tilvæksten af statslige arbejdspladser kunne placeres i *hovedstadens yderste forstæder*. Overvejelser vedrørende denne mulighed for flytning af dele af statsinstitutionerne må ses i sammenhæng med de overvejelser, der foregår med hensyn til hovedstadsområdets planlægning. Der foreligger herom blandt andet Principskitse til Egnspan (december 1960), udarbejdet af Egnspansekretariatet for Storkøbenhavn, Betænkning fra Udvalget til teknisk gennemgang af Principskitsen til Egnspan (december 1962) og Det økonomiske Sekretariat's publikation »Økonomiske problemer i Storkøbenhavns trafikudvikling« (1959). Der peges heri bl. a. på nødvendigheden af en almindelig *decentralisering* til Storkøbenhavns yderdistrikter såvel som på, at trafikplanlægningen må tilrettelægges i overensstemmelse med en byplanlægning baseret på decentralisering. En placering i de yderste forstæder af statsinstitutioner vil medføre lettelse med hensyn til arealerhvervelse, og bolig-arbejdsstedtrafikken vil formentlig ikke i samme omfang som ved de mere centrale placeringer belaste den indre bys trafikkanaler. Som forholdene er på boligmarkedet, er det dog tvivlsomt, om de statsansattes bolig-arbejdsstedsrejser vil blive kortere ved forstadsplaceringen, med mindre man traf særlige foranstaltninger for boligforsyningen i området omkring institutionerne for de dér ansatte.

En placering i de yderste forstæder vil i et vist omfang indebære de samme administrative ulemper som ved en egentlig udflytning til provinsen, jfr. nedenfor.

Hvis man i stedet for at forblive i hovedstadsområdet vælger at *flytte en større eller mindre del af de centrale statsinstitutioner til provinsen*, opstår også en række - *tildels tilsvarende* - problemer. Der kan i overgangstiden forventes betydelige vanskeligheder ved at få personalet til at flytte med eller at rekruttere nyt personale i provinsen til erstatning for dem, der ikke er villige til at flytte - d. v. s. hindringer af samme art, som private erhvervsvirksomheder stilles over for ved en flytning, og som en del allerede udflyttede virksomheder i vidt omfang har været i stand til at overvinde. Om disse problemer henvises til kapitel 5. Her skal særlig fremhæves spørgsmålet om betydningen af *kontakten* mellem statsinstitutionerne. For den udflyttende statsinstitutions personale vil forbindelsen mellem den udflyttede institution og de statsinstitutioner, der forbliver i København, i hvert fald i en overgangsperiode *føles* i høj grad besværliggjort — og fordelene ved den personlige kontakt mellem embedsmænd, som ofte har været vant til at arbejde i snæver mundtlig kontakt med kolleger i mange forskellige sideordnede og overordnede institutioner, vil i et vist omfang bortfalde. Ligeledes vil det for mange organisationer og private, som har behov for mundtlig forhandling med administrationen, ofte kunne være til ulempe, at de centrale statsinstitutioner ikke mere er samlet på et sted.

I mange tilfælde vil kontaktbehovet dog være koncentreret om ret få institutioner, således at man ved samlet udflytning af sådanne beslægtede områder til et enkelt sted i provinsen kunne reducere problemet betydeligt. Hvor der måtte bestå behov for kontakt med videnskabelige institutioner, vil udflytning til områder, hvor der allerede findes eller senest samtidig med udflytning vil blive oprettet sådanne institutioner — universitets- og andre højere læreanstalter eller forskningsinstitutter — ligeledes mindske problemerne. I øvrigt ville en mere rationel udnyttelse af moderne kommunikationsmidler, bl. a. fjernskriver og etablering af et særligt »lokaltelefonanlæg« utvivlsomt i mange tilfælde kunne erstatte den personlige kontakt, uden at det ville medføre en væsentlig stigning i omkostningerne. I alle de situationer, utvivlsomt langt de fleste, hvor direkte personlig kommu-

nikation ikke er fornøden, vil ekspeditionstiden pr. post, telefon og fjernskriver være praktisk talt den samme mellem hovedstad og provins som inden for hovedstaden, og er direkte personlig kontakt nødvendig, f. eks. hvor der i sagerne indgår et større eller mindre politisk element, vil der gå en ikke ringe transporttid til spilde også inden for hovedstadsområdet, hvor der som berørt er tendens til en stadig mere spredt placering af statsinstitutionerne. Peges skal dog på de særlige problemer, som kan opstå på grund af anvendelsen af konsulenter med en specialviden, idet sådanne personer ofte vil være fast tilknyttet institutioner, som med mindre grad af sandsynlighed kunne overvejes udflyttet.

Med hensyn til lokale- og bolig-arbejdssted-trafik-spørgsmålet ville man - i tilfælde af, at man ville gennemføre en udflytning af statsinstitutioner til en eller flere af de større provinsbyer - støde på lignende problemer som ved en udvidelse i København, såfremt man forudsatte en placering i disse byers centrale kvarterer, der i det store og hele er udbygget, og hvor yderligere city-dannelse i centrum ville forstærke de trafikproblemer, som allerede er presserende. Dette kunne man dog søge at komme uden om ved enten at gennemføre byfornyelser og ved sanering skaffe mulighed såvel for anlæg af tilfredsstillende vejforbindelser som for tilvejebringelse af egnede - men trods alt meget begrænsede - arealer til statsbygninger, eller ved at placere statsinstitutionerne i provinsbyforstederne, hvor boliger ville kunne opføres i nærheden, og hvor afstanden til bycentrum alligevel kunne holdes inden for mere rimelige grænser med alle de fordele for både institutionerne og deres kunder, som en trafikalt central beliggenhed ville indebære.

En udflytning af statsinstitutioner til provinsen kan teoretisk ske enten ved *samling af institutioner omkring en enkelt provinsby eller i forbindelse med en gruppe af købstæder i en enkelt landsdel*, eller man kan *fordele statsinstitutionerne spredt over et større antal byer*.

Spørgsmålet om, hvilken geografisk retning en udflytning må gives, må i nogen grad afhænge af den vægt, som man tillægger de enkelte motiver bag udflytningen - navnlig de egnsudviklingsmæssige.

I betragtning af det gensidige kommunikationsbehov, som består mellem mange statsinstitutioner, taler *administrative hensyn* for, at den væsentligste del af udflytningsbestræbelser-

ne - hvor hensynet til institutionens effektivitet og funktion ikke peger på en bestemt lokalisering - koncentrerer om en enkelt eller forholdsvis få byer, sådan at i hvert fald funktionelt sammenhængende institutioner placeres samme sted. Hensynet til publikumskontakt vil i almindelighed trække i samme retning, ligeledes ønsker om at søge fremskyndet opbygningen af *centre* med en stigende aktivitet og med en effektivitet, der frembyder konkurrencemuligheder over for de eksisterende større erhvervscentre. Såfremt motivet bag udflytningsbestræbelserne er ønsket om at stimulere erhvervs- og befolkningstilvæksten i et større antal byer, kan det imidlertid blive vanskeligt samtidig at tilgodese de nævnte mere administrativt betonedede hensyn.

At en udflytning vil være af betydning ud fra *egnsudviklingsmæssige* såvel som landsplanmæssige synspunkter, for så vidt disse synspunkter sigter på forskydninger i befolkningens og byerhvervenes - især industriens - nuværende lokalisering, er utvivlsomt. For at understøtte en sådan forskydning i udviklingen vil det ud fra disse synspunkter være af betydning at skabe attraktive bysamfund, ikke blot med beskæftigelsesmuligheder i disse, men tillige med en alsidig kombination af byfunktioner, herunder også offentlig administration og anden offentlig virksomhed, der ud over direkte at tilføre øget befolkning og købekraft indirekte - via den tilførte impuls - er årsag til, at yderligere erhverv tiltrækkes.

Endelig skal ud fra egnsudviklingsmæssige hensyn ikke mindst fremhæves den mere u håndgribelige, men utvivlsomme værdi for områder uden for hovedstaden i, at man fra statsmagtens side ved at gennemføre en placering af statsinstitutioner i provinsen tilkendegiver statens vilje til at medvirke til ophjælpning af erhverv uden for hovedstadsområdet.

Skulle man ønske at lade muligheden stå åben for på et senere tidspunkt at tage det vidtrækkende skridt at flytte også *regeringen, folketinget og de mest centrale statsorganer* ud fra hovedstadsområdet, kunne man lettere bane vej for en sådan udvikling ved i de nærmest kommende år at samle udflytning af institutioner om et enkelt område. Det er ganske vist næppe sandsynligt, at en så vidtrækkende foranstaltning som ligefrem at skifte hovedstad vil komme til realitetsovervejelse i de første årtier. Men hvis hovedstadens transportsystem heller ikke fortsat udbygges i takt med trafikudviklingen



og afstemmes med tilrettelægnings af centerstrukturens udvikling, må man se i øjnene, at den stigende biltæthed suppleret af en fortsat kraftig befolkningstilvækst samt en for kompakt opbygget erhvervsmæssig ekspansion i løbet af det næste halve århundrede vil give anledning til så alvorlige trafikale problemer, at fordelene ved at have bl.a. statens centraladministration og erhvervenes hovedkontorer samlet i hovedstaden bliver illusoriske. Man kunne da komme ud i overvejelser om udflytning af hele statsstyret til en anden by - adskilt fra det finansielle og handelsmæssige centrum i København. Man ville derved etablere en tilsvarende funktionsadskillelse, som man bl.a. har i Holland, Schweiz, Vesttyskland, U. S. A., Canada og Brasilien. Nævnes kan endvidere, at tidsskriftet *Economist* <sup>1)</sup> for nylig har foreslået et nyt regeringscentrum for England ved York, 250 km nord for London. I så fald kunne det have været hensigtsmæssigt, om man i forvejen havde gjort erfaringer om forløbet af en mere begrænset ud-

flytning, selv om sådanne erfaringer kun i begrænset omfang kan overføres på en samlet udflytning af lovgivningsmagt og centraladministration.

I spørgsmålet om at hæmme hovedstadens hidtidige væksthastighed og at — eller ved at — fremme provinsens befolkningstilvækst indgår en lang række synspunkter og muligheder. Hvis man går ud fra, at man fra statens side som hidtil vil være tilbageholdende med hensyn til at gribe til restriktive foranstaltninger vedrørende lokaliseringen af erhvervsvirksomheder eller generelt til præmiering direkte til den enkelte virksomhed ved lokalisering i provinsen, må man erkende, at midlerne til at opnå det tilsigtede formål er begrænsede. Et af disse midler er udflytning af statsinstitutioner og statsvirksomheder. Den påvirkning, en sådan udflytning - som isoleret foranstaltning — vil have på befolkningsfordelingen og erhvervsudviklingen, vil næppe blive stor set i forhold til den udvikling, der i øvrigt finder sted.

<sup>1)</sup> 8. december 1962 og 16. november 1963.

## KAPITEL 3

# Virkningerne på investeringer og driftsudgifter af en udflytning

Da der ikke findes ledige lokaler af betydning, hverken i København eller provinsen, vil væksten i antallet af statsansatte under alle omstændigheder *på længere sigt kræve bygningsinvesteringer*, ligegyldigt hvilken placering man vælger. Man kan nok i et vist omfang *statsfinansielt* skubbe investeringskravet til side ved at leje kontorlokaler, men i samme omfang vil investeringsbehovet i den *private* sektor øges - enten hos dem, der bygger kontorlokaler til udlejning til staten, eller hos de virksomheder, som må forlade deres hidtidige lokaler, når statsinstitutioner rykker ind i dem. *Samfundsøkonomisk* set vil kvadratmeter-behovet antagelig blive omtrent det samme, hvad enten de statsansatte placeres i det centrale København, andre steder i hovedstadsområdet eller i provinsen.

Dette ville endog gælde, såfremt en udflytning gennemføres i et sådant omfang, at den statslige arbejdsstyrke i det centrale København viste netto-nedgang, idet en betydelig del af de lokaler, staten her råder over, vil være generelt anvendelige til kontorbrug og derfor kunne bruges af private i stedet; en del af statens lokaler er i øvrigt af interimistisk karakter - skæmmende for Slotsholmskvarteret - og en nedrivning trænger sig her på i løbet af en overskuelig årrække.

Udgifterne til *grunderhvervelse og bygningsinvesteringer pr. kvadratmeter etageareal er utvivlsomt højere i hovedstadsområdet end i provinsen*. Statens ligningsdirektorats statistik over salgspriser for grunde viser klart, at grundpriserne ikke blot i centrum, men også i forstæderne ligger flere gange højere i hovedstadsområdet end i provinsen. Timefortjenesterne for arbejdere i bygge- og anlægsgågene ligger endvidere betydeligt lavere i provinsen end i Kø-

benhavn, og der synes ingen anledning til at anse arbejdsproduktiviteten i provinsen for at ligge tilsvarende lavere. Den direkte udgift til arbejdsløn - der ganske vist kun udgør ca. en trediedel af byggeomkostningerne - må derfor anses for lavest i provinsen. For materialer er der derimod næppe grund til at antage, at priserne afviger synderligt mellem København og provinsen, såfremt man stiller samme kvalitetskrav. For arkitekt- og ingeniørarbejdet kan det foreløbig uden for de større bysamfund vise sig vanskeligt at finde lokale firmaer, der vil kunne påtage sig større og mere komplicerede opgaver, som statsligt og andet lignende kontorbyggeri normalt vil være, ligesom visse specialinstallationer til kontorbygninger (ventilationsanlæg m. m.) kun udføres af firmaer beliggende i nogle ganske få større byer; i disse tilfælde kan omkostningerne på grund af rejseudgifter blive større uden for storbyerne.

Disse betragtninger synes bestyrket ved oplysninger fra statsinstitutioner, der har gennemført byggerier både i hovedstaden og provinsen - selv om en direkte sammenligning vanskeliggøres af, at der sjældent er tale om helt samme type af bygninger i de to områder - eller som har skullet træffe et valg mellem udvidelse i København eller udflytning til andre dele af landet. Kreditinstitutioner og private virksomheder synes at have gjort tilsvarende erfaringer.

En speciel omstændighed, som ofte vil gøre en udvidelse i de centrale dele af hovedstaden overordentlig kostbar, er, at de knappe arealforhold dér som oftest vil kræve en kompliceret og derfor kostbar byggeteknisk løsning, medens man med de rigeligere arealer i provinsen vil stå friere, sådan at billigere konstruktioner kan vælges.

Det forekommer således rimeligt både stats-

finansielt og samfundsøkonomisk at anse *anskaffelsesomkostningerne pr. kvadratmeter til statsbygninger for højere i hovedstaden end i provinsen*, uanset at der til et givet projekt i provinsen lægges beslag på samme *mængde* af arbejdskraft, materialer og grundareal som i hovedstaden. Forskellen i provinsens favør er dog alt i alt ikke særlig stor, kun nogle få procent af anskaffelsesomkostningerne, og her til kommer, at det må forudsættes, at statslige byggeprojekter i provinsen ikke gennemføres i et så forceret tempo i forhold til størrelsen af den lokale byggearbejderstyrke, at byggeomkostningerne af den grund tvinges stærkt op; så fremt en udflytning af et større antal institutioner skal koncentreres inden for et bestemt område, vil det naturligvis være særligt påtrængende at planlægge en jævn tidsmæssig fordeling af bygge- og anlægsarbejder.

Når spørgsmålet om udflytning af en konkret statsinstitution til provinsen er på tale, vil investeringsudgifter eller lokaleleje imidlertid ofte tilsyneladende tegne sig dyrere ved udflytning end ved forbliven i København.

Som regel vil institutionen beslaglægge lokaler opført for adskillige år siden, d. v. s. til byggeomkostninger væsentligt under de i dag herskende. I tilfælde af, at lokalerne er lejet, vil lejen som følge af huslejereguleringen være langt under lejen i nybyggede kontorlokaler. Statens nyeste kontorlejemål i det centrale København er således sluttet til en kvadratmeterleje på det 2-3 dobbelte af niveauet i gode lokaler fra før sidste krig. Lejen (eller en beregnet rente af statens bogførte kapital i bygningerne) synes derfor lav i forhold til, hvad omkostningerne for nye lokaler i en provinsby ville udgøre.

Dette gælder så meget mere, som man ved nyprojekter sædvanligvis vil stræbe efter at tilvejebringe lokaler af en højere - og i *anskaffelse* dyrere - standard end de hidtidige lokaler, hvis standard ofte langt fra står mål med de nutidige krav til nye kontorlokaler; stiller man ikke over for de deraf følgende højere byggeomkostninger de besparelser i lønninger og andre driftsomkostninger, som mere hensigtsmæssige lokaler skulle indebære, er der ikke tale om en reel økonomisk sammenligning af udflytning og ikke-udflytning.

Selv om en statsinstitution med personaleforøgelse nødes til at foretage bygningsinvesteringer, vil den i hovedstaden ofte kunne nøjes med at investere i en *udvidelse* af bestående bygning-

er; i det omfang de hidtidige bygninger stadig kan benyttes, stiller en omkostningssammenligning sig tilsyneladende gunstig i forhold til en udflytning, hvor *samlige* bygninger må tilvejebringes ved investering i nutidens høje omkostningsniveau. En mere reel sammenligning ville man opnå ved at betragte udgifterne ved udflytning henholdsvis til nybygninger i hovedstadsområdet og til nybygninger i provinsen.

Investeringerne i *statsbygninger* er ikke de eneste investeringer, der vil følge af ekspansion i antallet af statsansatte.

Også investeringerne i *boligbyggeri* til de statsansatte må ud fra en samfundsmæssig synsvinkel tages i betragtning. Da der hverken i København eller provinsen findes ledige boliger af nogen betydning, bliver antallet af boliger, der skal bygges, det samme, hvad enten administrationen placeres det ene eller det andet sted i landet.

For de *offentlige investeringer*, der kræves for en tilfredsstillende betjening af en voksende bybefolkning — trafik anlæg, vandforsyning og elektricitetsforsyning m. m., skolevæsen, sygehusvæsen m. m. — er det meget svært at præstere en nogenlunde nøjagtig beregning over udgifterne ved at lade større eller mindre bysamfund vokse. Der er ganske vist næppe tvivl om, at anlægsudgifterne for veje og baneanlæg såvel som for ledningsarbejder for elektricitet, vand m. m. er dyrere *pr. km* i storbyer og specielt i deres centre, end de er i mindre byer, men til gengæld er *kapacitetsudnyttelsen* ofte størst i storbyerne i kraft af den tættere trafik og bebyggelse. En tredje faktor, der spiller ind, er forholdet mellem benyttelsen af trafik anlægene i myldretiden og i den øvrige del af døgnet; her er forskellen formentlig særlig betydelig for storbyernes trafikårer mellem centrum og forstæderne, medens forskellen er mindre for små og mellemstore byer, som har et betydeligt boligareal i centrum og tillige en oplandstrafik, der udnytter de radiale trafikårer uden for de perioder, hvor bopæl-arbejdsstedtrafikken finder sted. Endelig må som det fjerde nævnes, at storbyer af traditionel type med koncentration af arbejdspladserne i city indebærer længere afstande mellem bopæl og arbejdsplads end i mindre byer og dermed tendens til større investeringsbehov i trafik anlæg.

Både statsfinansielt og samfundsøkonomisk må man i forbindelse med selve udflytningen af institutioner regne med *en del ekstra drifts-*

*omkostninger i en overgangsperiode* på samme måde, som flytning af erhvervsvirksomheder volder visse engangsudgifter. Det drejer sig f. eks. om transportomkostninger ved flytningen, om ekstra arbejdskraft og kommunikationsomkostninger for at opretholde forbindelsen mellem gammel og ny beliggenhed på overflytningsstadiet, eller omkostninger til optræning af personale, som ikke følger med ved udflytningen, men må rekrutteres lokalt. Disse engangsomkostninger vil antagelig være beskedne i relation til de samlede driftsomkostninger i den lange årrække, hvor statsinstitutionen kan bibeholde den nye placering, og det er muligt, at nogle af disse ekstraomkostninger ville løbe på også uden udflytning til provinsen, idet man da i mange tilfælde måtte forudse en flytning fra den hidtidige til en ny placering inden for hovedstadsområdet eller en omkostningsvoldende deling af institutionens personale på flere steder i hovedstaden. I selve udflytningsperioden kan ekstraomkostningerne dog synes betragtelige i forhold til institutionens årlige budgetter.

Mere væsentligt er det at få klarlagt, hvorvidt *driftsomkostningerne på længere sigt* vil blive større eller mindre ved udflytning til provinsen. Da der næppe vil være nævneværdig forskel på prisniveauet for statens vareindkøb ved beliggenhed i København eller provinsen, vil det være personale- samt kommunikationsomkostningerne (telefon-, fjernskriver-, post- og rejseudgifter), som man må søge at sammenligne.

For personaleomkostningerne vil to forhold være afgørende: Arbejdskraftforbruget ved beliggenhed i København eller provinsen og det lønniveau, som man må regne med i de nævnte tilfælde.

Det må bero på en konkret undersøgelse, hvorvidt den enkelte statsinstitution på en ny placering i provinsen vil kunne klare kontakten til andre institutioner og til private med et mindre *arbejdskraftforbrug* end fra København. For statsinstitutioner med en omfattende besigtigelses- og kontrolvirksomhed over hele landet skulle der måske være muligheder for visse besparelser i transport- og andre rejseudgifter ved at flytte statsinstitutionen til et centralt punkt i provinsen. Om spørgsmålet vedrørende kontaktproblemerne skal i øvrigt henvises til fremstillingen foran i kapitel 2.

Bortset fra disse relationer udadtil for institutionen vil personaleomkostningerne afhænge

af, *hvorvidt arbejdskraftens effektivitet vil være større eller mindre i en provinsby end i hovedstadsområdet*, et spørgsmål som er vanskeligt at udtale sig om. Det er tænkeligt, at det roligere milieu og den formentlig noget fastere tilknytning mellem institution og personale, som synes at være sædvanlig på provinsens arbejdspladser, kunne åbne muligheder for dér at klare samme arbejdsopgaver med en mindre arbejdsstyrke end i hovedstadsområdet; den omstændighed, at provinsbyerne i de sidste årtier har vist større tiltrækningskraft over for industrivirksomheder end hovedstadsområdet, såvel som de personalemæssige erfaringer, som en række udflyttede industrivirksomheder har gjort, er måske et fingerpeg i den retning, selv om man skal være forsigtig med at parallelisere til andre erhverv.

Med hensyn til det *lønniveau*, staten må fastlægge for ansatte ved udflyttede institutioner, tyder noget på, at det kan volde *vanskeligheder at skaffe det nødvendige personale af visse kategorier, navnlig de akademiske*, i provinsen, med mindre der tilbydes en lønmæssig favør, i hvert fald i en overgangsperiode. Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt statens nuværende tjenestemandsansatte overhovedet vil kunne tilpligtes at deltage i en udflytning, et spørgsmål, som omtales nærmere i kapitel 5. For de mere talstærke personalegrupper er det på længere sigt næppe sandsynligt, at en tilsvarende problemstilling vil gøre sig gældende. Derimod kan der på kortere sigt opstå vanskeligheder, fordi familier med flere beskæftigede, hvoraf kun én tilhører en udflyttende institution, må træffe et valg mellem flytning eller forbliven i hovedstaden; særlig for gifte kontordamer og unge kontorelever må man sikkert imødesee tab af personale ved en udflytning.

For personalet er tilstedeværelsen af visse kultur- og undervisningsinstitutioner i tilflytningsområderne utvivlsomt af betydning for, om man uden lønmæssig favør kan gennemføre en udflytning. Set i relation hertil synes en samlet placering af en lang række udflyttede statsinstitutioner at byde på større muligheder end en mere beskeden udflytning eller en spredt placering ved diverse provinsbyer. En samlet placering ved en eller flere af de største købstæder eller i tilknytning til et nyt bycentrum vil antagelig være mere attraktiv for disse personalegrupper end placering ved mindre provinsbyer.

Et specielt problem for de akademiske grup-

per bliver afløsningsvilkårene for eksisterende adgang til bibeskæftigelse, idet der næppe i provinsen vil være samme muligheder som i hovedstaden for at opnå bibeskæftigelser.

For de mere talstærke grupper af statsansatte er det sandsynligt, at man fremtidig ligesom hidtil kan regne med en lettere tilgang af arbejdskraft i provinsen end i hovedstadsområdet, idet afvandringen af arbejdskraft fra landbruget, der i første omgang finder sted til købstæderne, fortsat vil udløse en tendens til, at arbejdsmarkedet i almindelighed vil være mindre stramt i provinsen end i København, ligesom det allerede har været tilfældet i hele efterkrigsperioden. De mest talstærke statsinstitutioner med personale fordelt på hovedstad og provins - statsbaner, postvæsen og toldvæsen - synes i de senere år at have haft lettere ved at rekruttere såvel til funktionær- som til embedsklasserne i provinsen end i København trods det lidt lavere stedtillæg; dette tyder på, at det efter overvindelsen af selve overgangsproblemerne ved udflytningen snarest skulle blive let-

tere at skaffe personale i provinsen af disse kategorier selv til det lidt lavere lønniveau, der gælder for de statsansatte dér. Det må dog tilføjes, at det for enkelte personalegrupper, f. eks. maskinarbejdere, har vist sig sværere at skaffe arbejdskraft til etaterne i provinsen end i København, og at der for kvindeligt kontorpersonele i provinsen er større afgang i tilfælde af giftermål.

Selv om der i et vist omfang gør sig modstridende tendenser gældende, forekommer det alt i alt sandsynligt, at der på langt sigt skulle være mulighed for en — omend beskedent — statsfinansiell fordel ved en udflytning af en del institutioner til provinsen frem for ved udbygning i København. På kort sigt — medens udflytningen står på og under de første års overgangsvanskeligheder — vil der derimod med sikkerhed blive tale om forøgede udgifter, som set i forhold til de udflyttede institutioners årlige budgetter - men næppe i relation til det samlede statsbudget — godt kan blive af ret betydeligt omfang.

## KAPITEL 4

# De regionale virkninger af en udflytning

De i kapitel 3 anførte betragtninger har især behandlet de *statsfinansielle virkninger* af en udflytning af institutioner til provinsen. I det følgende vil de *regionale virkninger* blive belyst.

Da tankerne om udflytning af statsinstitutioner er udsprunget af ønsker om at styrke befolkningsudviklingen og den almindelige økonomiske vækst i provinsen og især den tyndest befolkede del deraf - eller af ønsker om at begrænse hovedstadens vækst - er det af interesse at se henseende over en udflytnings konsekvenser i så henseende.

*Befolkningstætheden i hovedstadsområdet er — selv om man medregner hele Nordsjælland — betydeligt større end for selv de største provinsbyområder med omegn.* Også set i forhold til andre kriterier, der er af betydning for befolkningens velfærd — bl. a. kyststrækninger, sommerhusarealer, vandindvindingsområder og skove - kan hovedstadsbefolkningen måske forekomme at være så koncentreret, at *en yderligere stærk vækst kan skabe store problemer med at imødekomme bl. a. de rekreative behov*; det må i denne forbindelse bemærkes, at en vækst i samme tempo som i løbet af 1950'erne vil indebære en fordobling af områdets indbyggertal på 60 år.

Hovedstadsområdets befolkningstilvækst udgjorde 1950-60 12 %, medens indbyggertallet i provinsen kun steg med 5 %; bysamfundene dér steg ganske vist ligeså stærkt (med 13 %) som hovedstaden, men landdistrikterne har på grund af afvandringen fra landbruget gennemgående haft stagnerende eller aftagende folketal. I de fleste egne af landet har en provinsby med tilhørende opland nok haft et voksende befolkningstal, men procentvis har tilvæksten været lavere end i hovedstaden med Nordsjælland undtagen i egne omkring Århus, Odense, Esbjerg, Herning, Holstebro, Skagen, Frederikshavn og Sønderborg. I enkelte egne er befolkningen stagneret eller aftaget: Lolland-Falster, Bornholm, de mindre øer omkring Fyn og i Kattegat, Sjælland uden for Nordsjælland, Fyn uden for Odenseegnen samt Tønder og Thisted amter.

Selv om der forekommer enkelte egne med stagnerende eller faldende folketal, og selv om der i visse egne af landet er et ret lavt serviceniveau med hensyn til uddannelse og andre lignende elementære tjenesteydelser, er Danmark dog ikke i samme situation som en række andre lande, hvor store regioner henligger under stærk affolkning og industriel stagnation, og

### Geografiske oplysninger om hovedstaden og provinsen

	Hovedstads- området 1)	Provin- sen ialt	Århus amt	Odense amtsråds- kreds
Indbyggerantal 1960 (1000) . . . . .	1.594	2.991	222	207
Kystlinie (km) . . . . .	673	6.801	105 <sup>2)</sup>	292 <sup>2)</sup>
Areal (km <sup>2</sup> ) . . . . .	2.620	40.424	804	1.149
Kystlinie pr. indbygger (m) . . . . .	0,4	2,4	0,5 <sup>2)</sup>	1,4 <sup>2)</sup>
Areal pr. indbygger (1000 m <sup>2</sup> ) . . . . .	1,6	13,5	3,6	5,5

1) Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtsråds kredse.

2) Hertil kommer betydelige ekstra kyststrækninger henholdsvis på Fyn uden for Odense amtsråds kredse og ved Mols og Djursland i Randers amt - i en afstand fra Odense og Århus, som ikke overstiger de nordsjællandske badestrandes afstand fra København.

hvor der i sådanne regioner hersker betydelig arbejdsløshed jævnsides med fuld beskæftigelse i andre dele af landet.

Under de senere års stærke økonomiske ekspansion er ledigheden ikke blot faldet inden for de mest industrialiserede egne omkring hovedstaden, Odense og de østjyske byer, men også i de øvrige egne af landet er arbejdsløsheden reduceret kraftigt. Når beskæftigelsesgraden således over alt i landet har kunnet opretholdes eller forøges på trods af den overordentligt kraftige nedgang i landbrugets medhjælpertal, kan dette dels henføres til en kraftig vækst i byerhvervene i store dele af provinsen, dels til bortvandring af arbejdskraft fra de svagest udviklede landsdele. Den samlede arbejdsstyrke (landbrug og byerhverv under eet) i perioden 1950-1960 viste en stigning i hovedstaden og de 3 hovedstadsamter på 13,6 %, og i resten af landet gennemsnitlig 2,0 %. Heraf havde Nordjylland 1,7 % stigning, Vestjylland 5,1 % og Sønderjylland 6,3 %, mens Lolland-Falster har haft en nedgang på 7,2 %. De jyske landsdele har kun fastholdt mellem  $\frac{1}{3}$  og  $\frac{2}{3}$  af den tilvækst i de aktive aldersklasser (15-64-årige), som ville være indtruffet, hvis der ikke var vandring mellem landsdelene; på Lolland-Falster er disse aldersklasser gået tilbage med 4,6 %, medens der uden bortvandring ville være indtruffet en forøgelse på 7 %.

Industrien har gennem de sidste 25 år udvist en stærkere vækst i provinsen end i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet tegnede sig dog endnu ved opgørelsen i 1961 for 50 % af industripersonellet, og 30 % faldt inden for det øvrige Sjælland samt Fyn og Østjylland. Når Nord-, Vest- og navnlig Sydjylland har haft en stærk procentvis tilvækst i industripersonel, må det ses på baggrund af de meget små absolutte antal, disse områder tidligere havde. Endnu i 1961 havde de tre områder tilsammen kun 17 % af hele landets industripersonel.

Industriarbejdere udgør i Nord-, Vest- og Sydjylland nu 4-5 % af befolkningen mod  $1\frac{1}{2}$ -2% før krigen; i hovedstaden drejer det sig på begge tidspunkter om 10 %. De for Jylland anførte procenter dækker over store geografiske variationer, ikke mindst for Sydjyllands vedkommende.

Vor de øvrige byerhverv synes der i de sidste par artier at have været en noget svagere vækst i beskæftigelsen i provinsen end i hovedstaden, men industriens stærkere vækst i provinsen har mere end opvejet dette, således at arbejdsstyr-

ken for samtlige byerhverv under eet steg med 16 % pr. tiår i hovedstadsområdet og med ca. 18 % i det øvrige land.

### Forskydninger i befolkningens erhvervsfordeling<sup>1)</sup> 1950-60 ifølge folketællingerne

	Landbrug, gartneri, fiskeri m. v.	Byer- hverv	Formue-, renteind- tægt m. v.	Til- sammen
<i>Hovedstadsområdet<sup>2)</sup></i>				
1950 (1000)	68	1.185	173	1.426
1960 (1000)	54	1.342	198	1.594
Stigning %	÷ 21	13	15	12
<i>Provinserne</i>				
1950 (1000)	944	1.597	314	2.855
1960 (1000)	800	1.815	376	2.991
Stigning %	÷ 15	14	20	5

1) I tallene er medregnet hele befolkningen. De ikke-erhvervs-mæssigt beskæftigede - husmødre, børn og studerende m. fl. - er henført til husstandsoverhovedets erhverv.

2) Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtsråds kredse.

Endnu i en del år ud i fremtiden må folketallet i provinsen forventes at blive stærkt påvirket af afvandring fra landbruget, og selv om industrien fortsat skulle vise tendens til kraftigere vækst i provinsen end i København, er det vel tvivlsomt, om dette fuldt ud vil opveje virkningen af landbrugets affolkning. Kun såfremt de tjenesteydende erhverv (handel, transport, undervisning, pengeinstitutter, administration m. v.) fremtidig skulle begynde at vise samme tendens som industrien i retning af kraftigere stigning i provinsen, vil befolkningstilvæksten dér kunne holde trit med hovedstaden. Om dette vil ske, er vanskeligt at bedømme; men den omstændighed, at en del af den befolkning, som de tjenesteydende erhverv skal betjene - landbrugsbefolkningen - vil gå tilbage i antal, taler nærmest imod det. Sandsynligheden taler således i hvert fald frem til 1970 eller 1980 for, at hovedstadsbefolkningen stadig vil vokse hurtigere end provinsens indbyggertal, såfremt man overlader udviklingen til sig selv.

For at belyse den befolkningsmæssige virkning af statsinstitutioners udflytning skal i det følgende opstilles nogle beregninger, som vil være af meget skønsmæssig karakter, men som dog kan angive den omtrentlige størrelsesorden.

Udgangspunktet for et sådant skøn må natur-

ligt være *det direkte antal beskæftigede i de institutioner, der flyttes ud*. Der foreligger ikke nogen opgørelse over, hvor mange statsbeskæftigede der maksimalt ville kunne forflyttes til provinsen; det vil selvsagt kun kunne være en del af dem, der i dag har hjemsted i hovedstadsområdet, idet en meget væsentlig del af de store etaters samt det højere undervisningsvæsens personale i hovedstaden er viet betjeningen af den lokale befolkning (postvæsen, banedrift, toldkontrol, gymnasieundervisning). Desuden må man, da folketinget og ministrene forudsættes at forblive i København, inden for hvert ministerium bevare en vis stab af embedsmænd dér.

Ud fra et meget løst skøn kunne man måske anslå det maksimale antal beskæftigede, som det i tilfælde af en generel beslutning om at gå ind for en udflytningspolitik kunne komme på tale at udflytte, til omkring 10.000 personer; i praksis vil der antagelig fra institutionernes side blive fremsat et så betydeligt antal mere og mindre tungtvejende argumenter imod en udflytning, at man næppe ville kunne regne med at realisere mere end det halve i løbet af den nærmeste 10-års periode.

Som et sådant valgt *udgangspunkt* for de følgende beregninger er taget: *enten at man over en 10-årig periode gennemfører en udflytning af 5.000 statsansatte i et nogenlunde jævnt tempo, eller at man udflytter 1.000 ansatte i løbet af en kortere periode.*

Befolkningsudviklingen vil i *tilflytningsområdet* blive langt kraftigere påvirket, end disse tal angiver. Dels vil de udflyttede bringe deres familier med sig, dels vil udflytningen skabe en *afledet beskæftigelse og indkomst* i tilflytningsområdet hos handlende, andre tjenesteydende erhverv og producenter, der afsætter forbrugsgoder til de statsansatte eller leverer varer og ydelser til driften af statsinstitutionerne.

Da der ikke findes ledige lokaler, statsadministrationen kan rykke ind i, vil det være nødvendigt at foretage *investeringer i bygninger og anlæg*; der vil derfor i investeringsperioden blive skabt øget beskæftigelse og større indkomster, dels i bygge- og anlægsvirksomheden, dels hos de lokale handlende og producenter, der leverer materialer til byggeriet. Tilsvarende gælder for de investeringsbehov, der mere indirekte opstår, fordi der ikke findes ledige boliger, men må indledes et *boligbyggeri til de udflyttede*. Desuden findes der ikke i provinsen større uudnyttet kapacitet i *de offentlige serviceanlæg*; byggemodning, produktion af elek-

tricitet og vand, hospitaler, skoler m. v., og investeringer vil derfor også være fornødne her.

De forøgede investeringer vil ligesom det øgede forbrug give anledning til en afledet beskæftigelses- og indkomstekspansion, idet en del af de indtægter, der skabes, gives ud til forbrug inden for det lokale område.

Investeringerne og deres afledte virkninger er tidsmæssigt begrænset til udflytningsperioden i modsætning til udbetalingerne til det statsansatte administrationspersonale, der fortsætter, efter at en udflytning er fuldført. For at undgå et økonomisk tilbageslag i tilflytningsområdet efter udflytningens gennemførelse er det vigtigt, at investeringerne strækkes ud over en passende periode, og at arbejdskraften i bygge- og anlægsvirksomheden er tilstrækkelig mobil til i vidt omfang at kunne tiltrækkes fra tilgrænsende regioner under udbygningen og afgives igen til disse regioner bagefter. Erfaringerne fra de senere års ekspansionsperiode er i sidstnævnte henseende opmuntrende, for så vidt som en række meget store private og offentlige engangsinvesteringer har kunnet gennemføres efter den lagte tidsplan uden at efterlade et lokalt arbejdsløshedsproblem for byggearbejdere (olieraffinaderierne i Kalundborg og Stigs-næs, færgehavnene i Halsskov og Knudshoved, Lindøvværftet m. v.). Den store bevægelighed betyder på den ene side, at den ekspansive virkning af investeringerne på områdets lokale økonomi bliver begrænset, idet en del af de beskæftigede byggearbejdere og deres familier bliver boende uden for området og giver hovedparten af deres indkomst ud der, på den anden side, at den kontraktive virkning efter investeringernes afslutning mildnes betydeligt.

For at gøre beregningerne overskuelige er de begrænset til nogle få eksempler:

A. Udflytning til *bysamfund*, som med nærmeste opland omfatter 150-200.000 indbyggere i udgangssituationen for udflytning. Afgrænses oplandet som det område, hvorfra en betydelig bopæl-arbejdssted-trafik til byen udgår, d. v. s. op til 20-30 km radius, falder 4 store provinsområder inden for denne kategori: Århus, Odense, Ålborg-Nørresundby samt trekantområdet Fredericia-Kolding-Vejle. Alle de nævnte byer ville som administrationscentrum være tilgængelige for personlige besøg fra et betydeligt indbyggerantal - inden for  $1\frac{1}{2}$  times bilafstand mindst 500.000, for trekantbyen endog ca. 1,5 millioner.



B. Udflytning til *en mellemstor provinsby, som inclusive opland* (her med radius 5-10 km) har 20—40.000 indbyggere i dag. Ud over de forannævnte provinsbyområder og byerne i de tre hovedstadsamter befinder 10 jyske bysamfund og 6 byer på øerne sig mellem disse grænser. (I størrelse mellem gruppe A og B ligger kun to byer uden for hovedstaden og Nord-sjælland: Esbjerg og Randers). Med hensyn til tilgængelighed for besøg fra statsadministrationens »kunder« giver de fleste af disse byer en ringere dækning end byerne under A. Nogle af provinsbyerne i denne gruppe ligger forholdsvis nær ved hinanden, således at der, ligesom det har været nævnt ovenfor med hensyn til Kolding—Fredericia—Vejle, kunne tænkes etableret et administrativt centrum i forbindelse med to eller tre byer; befolkningsgrundlaget ville dog ikke kunne bringes op på samme størrelse som under A.

C. Udflytning til *en provinsby med ca. 10.000 indbyggere*. Her er kun en udflytning på 1.000 statsansatte taget i betragtning, da det forekommer urealistisk at forestille sig, at man ønsker at skabe et større islæt end de ca. 20-25 % statsadministratorer blandt de erhvervs-mæssigt beskæftigede, som eksemplet indebærer.

Ved beregningerne er det forudsat, at statens lønudbetaling til hver heltidsansat efter udflytningen vil udgøre *gennemsnitlig 23.000 kr.* (1964-lønniveau). Dette tal er skønnet på grundlag af oplysninger, som finansministeriet har afgivet til Det økonomiske Råd (se side 16 i »Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955-62«. Redegørelse afgivet til statsministeren af Det økonomiske Råds formandsskab 25. februar 1963. Statens Trykningskontor 1963). Herefter skulle den gennemsnitlige årsløn inclusive pensionsbidrag pr. tjenestemand i 1961/62 have været 20.760 kr. Derudfra er man kommet til de 23.000 kr. ved at gøre tillæg for senere indtrufne lønstigninger og ved at foretage nedgående korrektion, fordi stedtillægget er lavere i provinsen end i hovedstaden.

Beregningen af, *hvor megen afledt indkomst de statsansatte skaber i tilflytningsområdet*, når de disponerer over deres lønindtægt, er i det store og hele foretaget efter lignende principper som i den såkaldte Frederiksværk-undersøgelse, hvor virkningerne af stålvalseværkets

oprettelse blev analyseret. (»Beretning om Frederiksværk-undersøgelsen« ved Werner Rasmussen og Jakob Kr. Lomholt, udgivet af Akademiet for de tekniske videnskaber, København 1954).

Det er forudsat, at næsten alle de statsansattes forbrugsindkøb foretages inden for det lokale område, således at *detailavancen og avancen på tjenesteydelserne* i det store og hele bliver til afledt lokal indkomst. Derimod kan man næppe regne med, at udflytningen vil have særlig stor ekspansiv virkning på *vareproduktionen* inden for området. Denne konklusion er nået ved en gennemgang af produktions- og markedsstrukturen for forbrugsvarer, der især har kunnet støttes på oplysningerne fra erhvervs-tællingen 1958, den årlige produktionsstatistik for industrien samt trustkommissionens betænkning for 1960 om »Konkurrencebegrænsninger i dansk erhvervsliv«.

For *industriprodukter* må man konstatere, at landet i det store og hele danner eet marked, således at tidligere tiders mere fremherskende tendens til, at produktionen i et område er baseret på overvejende salg i samme lokale område, er trængt meget stærkt tilbage, bl. a. som følge af stordriftstendenserne, mærkevaresystemets fremtrængen og transportomkostningernes aftagende betydning. Det: må i øvrigt erindres, at det ikke nødvendigvis betyder nogen produktionsforøgelse i tilflytningsområdet, såfremt de statsansatte anvender varer fremstillet der; kun i tilfælde af, at de statsansatte ikke ville have gjort det, om de var blevet boende i hovedstaden, vil provinsområdets produktion blive stimuleret ved udflytningen. For blot at nævne nogle eksempler er det således ikke sandsynligt, at personernes flytning til provinsen vil medføre et skift til lokalt fremstillede mærker af cigaretter, havregryn, møbler, fjernsyns-apparater eller tandpasta.

Af helt andre årsager gælder noget tilsvarende for landbrugsvarer, hvor den lokale produktion — bortset fra enkelte gartneriprodukter — er uafhængig af det lokale forbrug; med faste producentpriser ensartet for hele landet og med ubegrænset leveringsadgang for de enkelte producenter indebærer en vækst i det lokale forbrug blot, at områdets leverancer til andre landsdele eller til eksport nedsættes tilsvarende; kun detailavancen og eventuelt en grossistavance på det øgede lokale salg bliver til indkomstaffejring på stedet.

Lokal aflejring af indtægter som følge af en statsansats udflytning til område A

	Total-udgift kr.	Heraf lokal indkomstaflejring i pct.	i kr.
Fødevarer, drikkevarer, fortæring ude . . . . .	5.000	25	1.250
Klæder og fodtøj . . . . .	2.000	30	600
Andre varer . . . . .	5.500	25	1.350
Reparationer, andre tjenesteydelser, boligudgift . . . . .	4.500	55	2.500
Opsparing . . . . .	2.000	0	0
Disponibel indtægt . . . . .	19.000	30	5.700
Personlige skatter . . . . .	4.000	1)	1.900
Samlet indtægtsanvendelse . . . . .	23.000	33	7.600

1) Af skatten betales ca. 2.500 kr. til staten, ca. 1.500 kr. til kommunen. I indkomstaflejringen er her indregnet virkningen af, at kommunen bruger skatteprovenuet til udbetalinger, og at den i kraft af det øgede folketal får større statsrefusioner, som den også giver ud.

I tabellen er opstillet et groft skøn over indkomstanvendelsen for en statsansat af gennemsnitstype. Fordelingen på grupper af varer og tjenesteydelser er skønnet på grundlag af Det statistiske departements forbrugsundersøgelser i 1955-56, suppleret med det kendskab man har til prisudviklingen og forbrugsudviklingen siden 1955. Tallet for personlige skatter svarer til, hvad en samlet indkomst på 23.000 kr. vil blive pålignet efter de gældende skatteregler i en typisk provinsbykommune.

I tabellen er for forskellige udgiftsposter anført, hvor meget af udgiften der resulterer i indkomstdannelse inden for det lokale område; man må forestille sig, at udgiften er splittet op i sine bestanddele: af detailprisen er en del butikens bruttoavance; heraf er igen hovedparten nettoindkomst for detailhandleren og lønindkomst til butikspersonalet - i begge tilfælde lokal indkomst i den overvejende del af tilfældene, hvor varen købes i butikker inden for området. Hovedparten af vareprisen består af detailhandlerens indkøbspris, som igen kan deles op i den part, der tilfalder den producerende virksomhed (som oftest beliggende uden for området) og eventuelt mindre beløb i grossist- og transportavance (som kan tilfalde virksomheder i eller uden for området). Summer man alle de lokale indkomstdele op, fremkommer de beløb, der er skønnet i tabellen. Tabellen er antaget at gælde for udflytning til bysamfund af type A (150-200.000 indbyggere).

For vareforbruget er den lokale aflejring an-

slået til 25-30 %, væsentligst detail-, engros- og transportavance; for enkelte varer skaber indkøbene også større produktion inden for området - det gælder især brød og kager, visse gartneriprodukter, mineralvand og i nogen grad også bajersk øl, som er genstand for lokal produktion i hvert af de fire store provinsbyområder under kategori A. Endvidere findes der en lokal produktion af skræderi, specielt dame-skræderi, som vil blive stimuleret af en tilflytning. Derudover vil virkningerne på de producerende erhverv i området næppe være store.

De fleste tjenesteydelser vil blive tilvejebragt inden for området; dette betyder ikke, at forbrugsudgifterne på disse felter fuldt ud af lejrer sig som lokale indtægter, idet hovedparten af materialeforbruget i reparationsvirksomhed og andre tjenesteydende erhverv tilføres udefra. Enkelte betalinger for tjenesteydelser vil kun have relativt svag lokal indkomstvirkning (post- og jernbanetakster, radio- og TV-licenser, biografbilletter, prioritetsrenter vedrørende eget hus).

Den lokale indkomstvirkning af opsparede beløb er sat til nul; set over en længere år-række vil der dog komme nogen virkning; bl. a. vil der efter pensionsalderen være tendens til forbrug af de opsparede midler, hvilket vil aflejre sig i lokal indkomst, såfremt personen bliver boende i området til den tid. Desuden vil der være en del af de statsansatte, der fra tid til anden investerer ved at bygge parcelhus eller indirekte giver anledning til boliginvestering, ved at de efterspørger en større lejlighed. Man har ikke søgt at anslå disse virkninger.

De personlige skatter til kommunen vil formentlig i det store og hele blive givet ud igen af kommunen (eller eventuelt resultere i en almindelig skatenedsættelse, som ville give de oprindelige indbyggere en større disponibel indtægt og deraf følgende højere forbrug). Stats-skatteerne vil i betydeligt omfang modsvares af, at kommunen vil modtage større refusioner fra staten. De kommunale udgifter vil, da de for en meget stor part består af lønninger og sociale udbetalinger, i betydeligt omfang skabe lokale indtægter, hvilket der er taget hensyn til i tabellen.

Det samlede resultat af beregningerne tyder på, at  $\frac{1}{3}$  af de statsansattes lønninger vil blive til indkomst i området i anden runde, efterhånden som de gives ud. Det vil næppe være urealistisk at regne med, at tredje runde - når indkomstmottagerne fra anden runde giver de-

res indkomst ud - resulterer i lokal indkomsts-kabelse på ca.  $\frac{1}{3}$  af anden rundes indkomst o. s. v.

Når denne proces er løbet fuldt igennem, vil *de samlede årlige indkomster i området stabiliseres* på et niveau, der for alternativ A vil *overstige niveauet før udflytningen med 1,3 gange de årlige lønudbetalinger til de udflyttede statsfunktionærer.*

I det lange løb må den afledte indtægtsstigning - ifølge beregningerne halvdelen af den oprindelige stigning — antages at bevirke en tilsvarende vækst i de ikke-statsligt beskæftigede inden for området, især gennem åbning af nye butikker eller ansættelse af flere ekspedienter i de bestående samt gennem øget beskæftigelse i de tjenesteydende erhverv.

*For alternativ B og C vil de afledte virkninger være lidt svagere* i forhold til selve statens lønudbetalinger end for A, navnlig fordi grossistavancen i B og C for størstedelen vil tilfalde virksomheder i store byer uden for området, og fordi virkningerne på den lokale vareproduktion bliver svagere. Endelig vil indbyggerne i de mindre og mellemstore byer formentlig i et vist omfang købe større udvalgsvarer i de største byer, sådan at også en del af detailavancen afgives dertil. Skønsmæssigt kan den lokale aflejring i anden runde sættes til:

A 33 pct.      B 29 pct.      C 27 pct.

På tilsvarende måde vil der indtræffe en række yderligere indkomstrunder, f. eks. for A:

3. runde  $\frac{1}{3}$  af 33 % = 11 %

4. runde  $\frac{1}{3}$  af 11 % = 4 % o. s. v.

Den samlede indkomtskabelse bliver summen af disse procenter, for A 100 % + 33 % + 11 % + 4 % . . ., d. v. s. at de årlige indkomster i sammenligning med situationen før udflytningen vil være forøget med:

for A ca. 1,5 gange lønudbetalingerne til de udflyttede,

for B ca. 1,4 gange lønudbetalingerne til de udflyttede,

for C ca. 1,35 gange lønudbetalingerne til de udflyttede.

Forudsættes det, at den lokale beskæftigelse stiger i samme omfang som indkomsterne, ville en udflytning på 5.000 statsansatte i A og B indebære en beskæftigelsesfremgang på 7-8.000 personer, mens en udflytning på 1.000 statsansatte under de tre alternativer ville øge totalbeskæftigelsen med 1.350-1.500.

Tallene må nok anses for at være lidt under-vurderede, idet udflytningen giver anledning til andre statsudbetalinger end lønninger: køb af kontorartikler, brændsel, reparation og vedligeholdelse af bygninger m. v. Da det drejer sig om relativt små beløb for de administrative styrelser, og da den lokale indkomstaflejring vil være procentvis mindre end for de statsansattes forbrugsudgifter, er der her set bort fra dette forhold.

Eftersom der gennemsnitligt er lige så mange ikke-erhvervsmæssigt beskæftigede (børn, unge under uddannelse, husmødre m. m.) som de beskæftigede inden for de husstande, udflytningen berører, er beskæftigelsesekspansionen ensbetydende med, at *det samlede indbyggertal i tilflytningsområdet* forøges med 13—15.000 ved udflytning på 5.000 statsansatte og med 2.700-3.000 ved udflytning af 1.000 statsansatte.

De nævnte tal er særdeles usikre. Endelig vil de formentlig først blive opnået gradvis. Der er grund til at tro, at *den afledte indkomststigning vil løbe noget forud for den afledte beskæftigelsesstigning*, dels fordi de lokale næringsdrivende måske i udgangssituationen kan klare en vækst i omsætningen uden at antage mere personale (eventuelt ved overarbejde), dels fordi der kan være en reserve af ledig arbejdskraft, som inddrages i beskæftigelse, inden der opstår behov for tilvanding.

Desuden er det muligt, at den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft, som tilflytningen af statsinstitutioner giver anledning til, skaber et sådant pres på det lokale arbejdsmarked eller boligforsyningen, at virksomheder, der ellers ville være oprettet på stedet, finder det mere attraktivt at etablere sig på en anden egn; tilsvarende kan de eksisterende virksomheders udviklingsmuligheder blive stækket.

Man må regne med, at *risikoen for, at noget af udflytningens ekspansive virkning på denne måde neutraliseres*, vil være større, jo mere statsfunktionærerne tæller i forhold til den samlede befolkning på egnen. Risikoen er desuden større, hvis der i forvejen er en betydelig netto tilvanding til området, end hvis det drejer sig om et bysamfund, der hidtil har stagneret og derfor ikke har kunnet udnytte mulighederne for at tiltrække arbejdskraft fra de omkringliggende landkommuner. Endelig vil risikoen være mindre, hvis der på egnen har hersket en betydelig fødselshyppighed; i så fald vil der være tendens til stigning i arbejdsudbudet fra den lokale befolkning, fordi antallet af unge,

der søger ud på arbejdsmarkedet, overstiger antallet af ældre, der trækker sig ud af erhverv.

På den anden side er det tænkeligt, at det større lokale marked, som opstår i kraft af statsudflytningen, bringer bysamfundet op på en sådan størrelsesorden, at det kan danne basis for etableringen af en virksomhed inden for en branche, som ellers ikke ville have fundet det fordelagtigt at etablere sig i området, fordi markedet var for lille (f. eks. visse større reparationsvirksomheder og visse engrosbrancher); denne virkning vil næppe være af særlig betydning i A, hvor et tilstrækkeligt stort marked forefindes i forvejen, men den kan være det i B og C, måske især for B (bysamfund med 20-40.000 indbyggere), hvor byerne er for små til at have fuldt udbygget lokal engrosfunktion. Befolkningsstilvæksten kan også bringe byen med omegn op på et befolkningsunderlag, der kan give basis for oprettelsen af offentlige eller halvoffentlige serviceinstitutioner, ikke mindst inden for videregående undervisning; f. eks. vil tilkomsten af et stort antal offentlige tjenestemænd for C-byer med omkring 10.000 indbyggere i mange tilfælde muliggøre oprettelsen af et lokalt gymnasium.

Ved de foregående beregninger er situationen, efter at udflytningen er fuldt gennemført og alle afledte virkninger er slået igennem, sammenlignet med udgangsstillingen før udflytningen. *Investeringsperioden, hvor der skal byggemodnet, opføres kontorbygninger og boliger til de statsansatte og erhvervs- og beboelsejendomme* til dem, der får afledt beskæftigelse, skal nu omtales.

I denne periode vil antallet af statsansatte gradvis blive forøget i takt med fuldførelsen af administrationsbygningerne; ved siden af denne jævne, ekspansive virkning indtræder en mere pludselig virkning på beskæftigelse og indkomstdannelse som følge af bygge- og anlægsinvesteringerne. Såfremt disse investeringer fordeles jævnt over en 10-årig periode, vil der - forudsat udflytning af 5.000 statsansatte — i den tid blive lokal beskæftigelse til omkring 1.000-1.500 personer i bygge- og anlægsvirksomheder og hos leverandører af byggematerialer <sup>1)</sup>. Også her vil der indtræffe en afledt indkomststigning, når disse beskæftigede giver deres indtægt ud; den vil dog blive relativt svagere end de afledte virkninger af løn-udbetalinger til fast bosatte statstjenestemænd, idet byggearbejdskraften i betydeligt omfang

vil komme kørende til byggepladsen fra en meget vid omkreds og vil anvende hovedparten af indkomsten uden for det lokale område.

Med hensyn til spørgsmålet om *virkningerne på befolkningsudviklingen i tilflytningsbyen* skal bemærkes følgende:

Betragter man ikke som i det foregående den *absolutte* befolkningsstilvækst, der vil være en følge af statsinstitutioners udflytning, men *den relative befolkningsudvikling* i tilflytningsområdet og den hovedlandsdel, det ligger i, kommer man til følgende resultater:

*Relativ stigning i den lokale befolkning som følge af udflytning af statsinstitutioner*

	Udflytning af	
	5.000 statsansatte a)	1.000 statsansatte b)
A (et af de 4 største provinsbyområder, 150-200.000 indbyggere) . . . . .	7-10 o/o	1 $\frac{1}{2}$ -2 o/o
B (bysamfund med 20-40.000 indbyggere) . . . . .	35-75 %	7-15 o/o
C (bysamfund med ca. 10.000 indbyggere) . . . . .	c)	25-30 %

a) Befolkningsstilvækst på 13-15.000.

b) Befolkningsstilvækst på 2.700-3.000.

c) Det er næppe realistisk at tænke sig, at man skulle ønske etablering af en så ensidig administrationsby.

Disse procenter skal lægges til den tilvækstprocent, der ville være kommet, hvis ingen udflytning af statsadministrationen var sket. Til illustration kan nævnes, at de danske provinsbyer med forstæder i de sidste tre årtier gennemsnitlig har haft en befolkningsforøgelse på 10-15 % pr. tiår. De største provinsbyområder (kategori A) har alle haft en tilvækst på omkring 15 % pr. tiår, medens der blandt de øvrige byer med mere end 10.000 indbyggere (1960) i løbet af 1950'erne har været en stig-

<sup>1)</sup> Beregnet således (1964-prisniveau):

*Stats kontorbyggeri* 20-25 m<sup>2</sup> pr. ansat X 5.000 = 100-125.000 m<sup>2</sup>, byggeomkostninger 1.200 kr. pr. m<sup>2</sup>, i alt 120-150 mill. kr.

*Privat erhvervsbyggeri* til 2.500 afledt beskæftigede, 20 m<sup>2</sup> pr. beskæftiget, i alt 50.000 m<sup>2</sup> å 700 kr. = 35 mill. kr.

*Boligbyggeri* til 15.000 indbyggere å 30 m<sup>2</sup> = 450.000 m<sup>2</sup> å 700 kr. = 300 mill. kr.

*Offentligt servicebyggeri* (skoler, veje m. v.) ca. 50 mill. kr. / alt godt 500 mill. kr.; da investeringssum pr. beskæftiget i bygge- og anlægsvirksomheden er ca. 50.000 kr., svarer dette til ca. 1.000 beskæftigede i dette erhverv, hvortil kommer nogle få hundrede beskæftigede ved lokal produktion, forhandling og transport af byggematerialerne.

ning varierende fra 1 % (Thisted) til 30 % (Skagen).

En udflytning af 5.000 statsansatte til et enkelt område i provinsen vil således selv for et af de fire største provinsbysamfund indebære, at befolkningstilvæksten skulle tendere mod at blive op til 10 % større end ellers i det første tiår efter udflytningens påbegyndelse, d. v. s. 20-25 % mod ellers ca. 15 %.

Vor et bysamfund i størrelsesgruppen 20-40.000 indbyggere ville en tilsvarende udflytning give en tendens til en ekstra befolknings-tilvækst inden for tiåret på 35-70 % ud over den, der ellers kunne forventes. Dette ville indebære et i denne gruppe af byer hidtil uset væksttempo; 1950-60 fremviste Herning og Holstebro med 25-30 % den kraftigste vækst, og gennemsnittet lå omkring 10 %. En så kraftig acceleration i væksttempoet som de nævnte 35-70 % måtte formodes at fremkalde et stærkt pres på det lokale arbejdsmarked, som ville neutralisere en væsentlig del af ekspansionstendenserne; i så fald måtte man i øvrigt regne med, at byggeomkostningerne på stedet ville blive hævet så meget inden for investeringsperioden, at besparelserne ved at bygge i provinsen i stedet for i hovedstadsområdet ville blive indsnævret stærkt.

For en by på omkring 10.000 indbyggere ville selv en udflytning på 1.000 statsansatte give tendens til en befolkningstilvækst på 25-30 % ud over, hvad man ellers kunne vente, d. v. s. en flerdobling af den normale vækstrate for de fleste byer af den størrelse, selv om udflytningen strækkes ud over et tiår.

Anskuer man betydningen af udflytningen ikke for vedkommende bysamfund alene, men for hele den landsdel, hvori byen ligger, er konsekvenserne naturligvis mere beskedne, men dog alligevel af ikke helt ringe omfang. En inddeling af provinsen i de traditionelle 6 landsdele<sup>2)</sup> giver en gennemsnitlig befolkning pr.

landsdel på ca.  $\frac{1}{2}$  million. Udflytning af 5.000 statsansatte til en landsdel med deraf følgende befolkningstilvækst på op mod 15.000 personer svarer derfor i gennemsnit til 3 % af det hidtidige folketal. I løbet af 1950'erne steg indbyggerantallet i landsdelene med 4-8 % undtagen for Sjælland m. v., hvor tilvæksten kun var  $\frac{1}{2}$  %. En ekstra tilvækst på 3 % lagt oven i disse procenter ville bringe en fynsk eller jysk tilflytningslandsdel op på en befolknings-tilvækst, som nærmer sig hovedstadsområdets vækstrate i 1950'erne (11-12 %).

For provinsen som helhed ville konsekvenserne for befolkningstilvæksten være beskedne. En udflytning på 5.000 statsansatte, foretaget i løbet af 1950'erne, ville formentlig have ændret provinsens befolkningstilvækst fra 137.000 til ca. 150.000 (d. v. s. fra 4,8 til 5,3 %), medens hovedstadens og Nordsjællands tilvækst ville have tenderet mod at blive reduceret fra 167.000 til godt 150.000 (d. v. s. fra 11,7 til 10,7 %).

Heraf fremgår også, at selv en betydelig statsudflytning kun vil have en svagt modererende direkte indflydelse på hovedstadsområdets befolkningsudvikling. At andre faktorer her spiller en langt større rolle, viser bl. a. den nylig offentliggjorte statistik over industriens regionale fordeling<sup>3)</sup> i 1958 og 1961, som udviser en beskæftigelsesstigning i hovedstaden på under det halve af provinsens. Stigningen i den direkte industribeskæftigelse har i hovedstaden alene på disse tre år været 13.000 personer mindre, end hvis stigningstakten havde været som i hele landet, og inclusive de afledede virkninger langt større. Omvendt må der hidtil have været stærke kræfter i modsat retning, som har bevirket, at hovedstadsbefolkningen alligevel er vokset væsentligt stærkere end provinsens folketal, og også i sammenligning dermed vil virkningerne af en statsudflytning være forholdsvis begrænsede. Det bemærkes i denne forbindelse, at de eventuelle indirekte virkninger af en udflytning ikke er søgt bedømt i dette afsnit.

2) Landsdelene defineret som:	1000 indt 1960
1. Sjælland, Lolland, Falster, Møn og Bornholm ÷ de tre hovedstadsamter, København og Frederiksberg .....	560
2. Fyn .....	414
3. Østjylland (Vejle, Skanderborg, Århus og Randers amter) .....	744
4. Nordjylland (Ålborg, Hjørring og Thisted amter) .....	502
5. Vestjylland (Viborg, Ringkøbing og Ribe amter) .....	552
6. Sønderjylland .....	221
	2.993

3) Statistiske efterretninger 1963, nr. 44.			
Industriens samlede personel udviklede sig således			
(i 1000):	1958	1961	
Hele landet .....	334,6	398,9	+ 19,2 %
Hovedstadsområdet			
(med de 3 amtsråds-			
kredse) .....	178,1	199,4	+ 12,0 %
Provinsen .....	156,5	199,5	+ 27,5 %

## KAPITEL 5

# Arbejdskraftspørgsmål og tjenestemandretsproblemer

Medens spørgsmålet om rekruttering af den fornødne arbejdskraft til større institutioner efter disses udflytning er behandlet andetsteds, skal her berøres spørgsmålet om, hvorvidt personalet er forpligtet til at flytte med institutionen bort fra hovedstadsområdet.

For den del af personalet, der ikke er tjenestemandsansat, men hvis ansættelsesforhold beror på *overenskomst*, kan der ikke være tale om nogen forpligtelse til at følge med institutionen. Dette personale kan frit opsiges sin stilling, ligesom staten frit kan opsiges de pågældende med det i overenskomsten angivne varsel. Spørgsmålet om, hvorvidt personale af denne kategori frivilligt vil følge med, må derfor bero på de vilkår, der kan ydes det nye sted.

Der kan næppe være tvivl om, at der vil være en betydelig træghed at overvinde, men i samme omfang, som der på det nye sted skabes de samme eller bedre forhold end i hovedstadsområdet, vil modstanden antagelig svinde og tillige muligheden for at fastholde udflyttende arbejdskraft forstærkes.

Når storbyen virker tiltrækkende på det nævnte personale, skyldes det formentlig den omstændighed, at det store bysamfund rummer en righoldighed af goder, som mindre bysamfund ikke i nær samme grad kan komme til at råde over. Her skal særlig fremhæves mulighederne for en alsidig omgangskreds og for at nyde kulturelle goder såvel som mulighederne for både praktisk og teoretisk uddannelse, som hovedstaden byder på, og som næppe i så differentieret mangfoldighed kan bydes på andre steder i landet.

For personalet vil det derfor være en afgørende faktor for dets positive stillingtagen til et udflytningsønske, at der på det nye sted findes - eller skabes - så mange af ikke mindst disse go-

der som muligt. Men også andre forhold vil have betydning. I denne forbindelse skal det særligt anføres, at en vis - formentlig større - del af personalet i dag har boliger i den ældre boligmasse. På det nye sted vil så godt som alle tilflytterne være henvist til at søge bolig i nye eller nyere boliger på væsentligt højere lejeniveau. Uanset at de pågældende vil få rådighed over bedre udstyrede boliger, vil denne fordel næppe i nogen større udstrækning være tilstrækkelig til at udligne det minus, det højere lejeniveau betyder. Man må derfor gå ud fra, at der vil blive stillet krav om økonomisk kompensation ikke mindst for denne udgiftsstigning.

De synspunkter, der her er gjort gældende for det personale, hvis frivillige medvirken er en forudsætning for udflytningens realisation, gør sig også gældende i betydeligt omfang for det tjenestemandsansatte personale.

Spørgsmålet om, hvorvidt det *tjenestemandsansatte* personale er *forpligtet* til at følge med institutionen, er behandlet i det responsum, som professor, dr. juris Bent Christensen den 14. august 1962 afgav til finansministeriet. Dette responsum behandler hele problemkredsen omkring reglerne om statstjenestemandes forflyttelse og er optrykt nedenfor som bilag 3.

Her skal særlig henvises til afsnit III, punkt 3, hvor Bent Christensen behandler spørgsmålet om flytning af hele styrelser med det der ansatte personale til provinsen. Det anføres det nævnte sted, at »trods den skete udjævning i livsvaner og samfærdselsmidlernes udvikling er det ubestrideligt, at der også i dag er betydelige forskelle i livsførelse, f. eks. i mulighederne for kulturelle goder, selskabelig omgang, børns skolegang o.s.v. mellem København og provinsen og mellem forskellige pladser uden for København«.

Bent Christensen tilføjer, at han »er tilbøjelig til at mene, at stedlig bestemte forskelle i livsform stadig er en så væsentlig del af indholdet af (tjenestemand)stillingen, at der skal meget gode grunde til ikke at anse udflytning af styrelser fra København for forflyttelse for den enkelte tjenestemand«. Som *konklusion* af sin undersøgelse anfører Bent Christensen, »hvis lovgivningsmagten virkelig som konsekvent politik proklamerer, at meget væsentlige dele af centraladministrationen skal spredes som led i almindelige bestræbelser for at fordele urbanisering og industrialisering jævnt ud over landet, er (han) tilbøjelig til at tro, at domstolene ikke vil statuere forflyttelse, forudsat at flytningen ikke på anden måde fører til ændret indhold af den enkelte stilling«. Hertil føjer Bent Christensen: »Så længe man derimod blot for at bryde hovedstadens dominerende stilling flytter enkelte styrelser, der har så ringe tilknytning til folketing og regering, at de åbenbart ikke behøver at ligge i København, er det (hans) opfattelse, at der foreligger forflyttelse.

Der kan være grund til at understrege, at der naturligvis findes former for udflytning af centraladministrationen, der ikke rammes af ovenstående betragtninger. Det er således givet, at ingen ville kunne påberåbe sig forflyttelsesreglerne, hvis man besluttede at flytte hele centraladministrationen samlet til en eller anden plads uden for København. Det er lige så sikkert, at en spredning af administrationen i tilfælde af krig eller krigsfare eller blot begrundet i utvivlsomme beredskabsformål efter almindelige nødretræbetragtninger måtte være bindende for tjenestemændene. Hovedstadsområdet har også i de senere år fået en sådan udstrækning, at man givetvis kan flytte en styrelse til Glostrup eller Birkerød, uden at tjenestemændene kan påberåbe sig grl. § 27,3; formentlig måtte de også finde sig i udflytning til Roskilde eller Hillerød«.

Såfremt man lægger Bent Christensens her anførte synspunkter til grund, vil en *pligtmas-sig* udflytning fra hovedstadsområdet kunne realiseres, hvis det af folketinget bestemmes, at en udflytning skal gennemføres efter bestemte generelle objektive kriterier, således at det ikke overlades til et tilfældigt skøn, hvilke styrelser der skal udflyttes, og hvilke der skal forblive i hovedstaden.

Bent Christensens betragtninger må formentlig ligeledes føre til, at det ikke vil være muligt at foretage en *forsøgsvis* udflytning af en enkelt

eller nogle enkelte styrelser, med mindre der gives de tjenestemænd, der ifølge deres ansættelsesvilkår ikke skal tåle forflyttelse, valget mellem forflyttelse eller lejlighed til afsked med pension, jvfr. nedenfor. Derimod skønnes der vel intet at være i vejen for at udstrække en proklameret udflytning over et passende åremål, idet ingen med rette kan forvente, at så gennemgribende administrative reformer vil kunne løses på én gang eller inden for et begrænset tidsrum.

Uanset at statens personale i betydeligt - og stadigt stigende - omfang består af ikke-tjenestemandsansatte, udgør tjenestemændene dog en så stor og betydningsfuld personalegruppe, at de tjenestemandretlige forhold, der vanskeliggør en udflytning, må tillægges væsentlig betydning. Det skal dog herved erindres, at ansættelsesforholdene - særlig i de store etater - for visse tjenestemandsgupper er således, at tjenestemændene ansættes med tjeneste i etaten og ikke et bestemt, ved ansættelsen fastsat tjenestested. For sådanne ansattes vedkommende vil en udflytning ikke være at sidestille med forflyttelse.

I Bent Christensens respons er der også redegjort for, i hvilket omfang der herudover kan tilvejebringes hjemmel for tvangsmæssig forflyttelse af tjenestemændene. Bent Christensen anfører, at *lovgivningsmagten* for nyansatte — altså ikke blot førstegangsansatte — tjenestemænd må kunne bestemme, at disse skal være forpligtet til at tåle, at den styrelse, hvori de ansættes, flyttes fra hovedstadsområdet til en anden lokalitet. Heri må dog gøres den undtagelse, at hvor advancement sker automatisk i henhold til lov, f.eks. oprykning fra 17. til 23. lønningsklasse og fra 19. til 24. lønningsklasse, vil udnævnelse i den højere stilling ikke kunne gøres betinget af pligt til at tåle forflyttelse. For andre advancementer kan det måske være tvivlsomt, f.eks. for de stillingers vedkommende, hvortil der faktisk sker advancement efter et anciennitetsprincip. Ved udnævnelse til de stillinger, der ligger uden for den forventede gennemsnitskarriere, det vil navnlig sige de egentlige chefstillinger, må der derimod kunne knyttes klausul om pligt til at tåle forflyttelse. For allerede ansatte tjenestemænd mener Bent Christensen, at der ikke ved lov kan fastsættes særegler, som klart pålægger dem pligt til at finde sig i ændringer, som de hidtil ikke har skullet underkaste sig. Beskyttelsen mod forflyttelse har hjemmel i grundlovens § 27, stk. 3, og kan således ikke ændres af lovgivningsmagten.

Såfremt man vil vente, indtil samtlige tjenestemænd i henhold til foranstående kan pålægges at flytte med styrelsen til provinsen, vil udflytningstanken ikke kunne realiseres de første årtier.

Gennemføres en udflytning mod tjenestemændenes ønske, og er de ifølge deres ansættelse ikke pligtige at følge med styrelsen eller skifte tjenestested, må enhver af disse være berettigede til at kræve afsked med pension, såfremt den pågældende ved forflyttelsen har været tjenestemandsansat i mere end 5 år efter det fyldte 30. år. Staten må derfor i dette tilfælde påregne at få sine pensionsforpligtelser væsentlig forøget.

Konsekvenser af tjenestemandssystemet af denne art har motiveret udvalget vedrørende de fremtidige ansættelsesforhold for statens faste personale til at fremhæve, at der ved fremtidige ansættelser tilvejebringes mulighed for at om-

flytte personalet på rimelig vis (betænkning nr. 282 af 24. april 1961 s. 19).

Der foreligger ikke fortilfælde, der kan give nogen vejledning. Man kan dog pege på den situation, der opstod i forbindelse med genforeningen med de sønderjyske landsdele, hvor der i henhold til lov nr. 290 af 28. juni 1920 om lønninger m.v. for statens tjenestemænd m.fl. i de sønderjyske landsdele ydedes personer, som - *frivilligt* - lod sig ansætte i visse tjenestemandstillinger i de sønderjyske amter et for deres tjenestetid løbende ikke-pensionsgivende bestillingstillæg, der eksempelvis androg 5.600 kr. årlig for amtmænd, politimestre og visse dommere, 3.000 kr. for trafikinspektører af 1. grad og rektorer ved statsskolerne og 2.000 kr. for trafikinspektører af 2. grad og embedslæger. De nævnte bestillingstillæg androg således op til 35-40 % af de i 1920 gældende lønninger til de pågældende tjenestemænd.



## KAPITEL 6

# Sammenfatning og afsluttende bemærkninger

Spørgsmålet om udflytning af statsinstitutioner fra hovedstaden er alene rejst ud fra ønsket om at søge at fremme befolknings- og erhvervsudviklingen i de områder af landet, der i industriel henseende står tilbage for det øvrige land og derigennem i nogen grad at bremse hovedstadens vækst. Herom skal udvalget som sin opfattelse udtale, at en udflytning vil få en ikke uvæsentlig vækstfremmende betydning for de områder, der i givet fald måtte modtage udflyttede statsinstitutioner. Derimod kan en udflytning ikke forventes at få nogen større direkte virkning med hensyn til en reduktion af hovedstadens vækst. Hvilken indirekte virkning i så henseende en udflytning vil få på erhvervslivets lokaliseringsønsker kan næppe fastslås med sikkerhed. Men ønsker staten at fremme en spredning af industri- og andre private foretagender for derigennem at søge at bremse hovedstadens vækst og op hjælpe erhvervslivet i provinsen, vil en udflytning af statsinstitutioner fra hovedstaden efter udvalgets opfattelse kunne komme i betragtning på grund af udflytningens påregnelige egnsudviklingsmæssige betydning og uanset de med udflytningen forbundne vanskeligheder og ulemper i flere henseender.

Blandt andet må det tages i betragtning, at der ikke består nogen fri forflyttelsesret over for statstjenestemændene, jfr. kapitel 5. Som følge af den grundlovsikrede beskyttelse mod forflyttelse kan statens tjenestemænd kun tilpligtes at flytte med institutionen til provinsen under ganske bestemte forudsætninger. Såfremt man lægger professor Bent Christensens opfattelse til grund, vil tjenestemændene kun være pligtige at flytte med institutionen, hvis folketinget bestemmer, at en udflytning skal gennemføres efter bestemte objektive kriterier. Dette må indebære, at en forsøgsvis udflytning af en enkelt eller nogle få institutioner ikke lader sig gennemføre mod tjenestemændenes ønske, med mindre der gives de tjenestemænd, der ifølge

deres ansættelsesvilkår ikke skal tåle forflyttelse, valget mellem forflyttelse eller lejlighed til afsked med pension, jfr. nedenfor.

Det vil sikkert medvirke betydeligt til at overvinde den modvilje, som sandsynligvis vil foreligge såvel hos institutionernes ledelse som hos personalet, såfremt man vil bryde den hidtidige meget lange tradition for placering af centrale statsinstitutioner i hovedstadsområdet, at der på det nye sted skabes så mange som muligt af de goder, som hovedstaden byder på, særlig mulighederne for en alsidig omgangskreds, for kulturliv og andre fritidssysler og for såvel teoretisk som praktisk uddannelse af de ansattes børn.

I øvrigt finder udvalget, at en udflytning navnlig i overgangsperioden vil være forbundet med ikke uvæsentlige administrative ulemper, men på længere sigt synes ulemperne ikke at forblive betydelige, og visse af ulemperne vil bl.a. ved benyttelse af moderne kommunikationsmidler i vidt omfang kunne overvindes. I overgangsperioden vil en udflytning betyde forøgede driftsudgifter, men når udflytningen er gennemført, skulle der kunne opnås forbedrede administrative forhold. Selv efter at en udflytning er gennemført, kan man næppe påregne nogen netto-nedgang i administrationens lokale behov i København, idet de tilbageblevne institutioner må kunne råde over den således frigjorte plads til deres egen vækst.

Særlig for så vidt angår statsadministrationens lokale behov i hovedstaden skal man bemærke, at da man må forvente en stigning i statens administration i de kommende årtier, vil lokale behovet være voksende. En fortsat koncentration i hovedstadens centrale dele vil indebære ejendoms køb under det herskende høje prisniveau eller betaling af høj husleje i konkurrence med det private erhvervsliv. Hvis tanken om et Slots-holms-annex etableret på hidtil ubebyggede arealer på Amager opgives, vil disse velbeliggende

arealer kunne stilles til rådighed for anden hensigtsmæssig udnyttelse. Man må endvidere have for øje, at uanset hvor statsinstitutioner placeres i hovedstadens bykerne, vil de ansattes bopæl-arbejdsstedtrafik belaste de bestående trafikforbindelser. Hvis tilvæksten i statslige arbejdspladser derimod placeres i hovedstadens yderste forstæder, vil man opnå lavere etableringsomkostninger og på længere sigt formentlig nogen lettelse af trafiknettet. På den anden side vil - i hvert fald i et vist omfang - de samme administrative ulemper opstå, som er forbundet med en udflytning til provinsen.

En udflytning til en eller flere byer uden for hovedstadsområdet vil, såfremt man tilstræber en placering i disse byers centrale kvarterer, frembyde tilsvarende problemer som ved fortsat placering i hovedstadens bykerne omend i noget mindre målestok. Derimod vil det være betydeligt lettere at placere statsinstitutioner på hidtil ubebyggede arealer i tilknytning til et eller flere eksisterende bysamfund. I dette tilfælde vil man kunne skabe boligområder i nær tilknytning til institutionerne og på denne måde undgå at belaste eksisterende trafikforbindelser med trafik mellem de ansattes bolig og arbejdssted. Sådanne nye institutionsbyer vil kunne planlægges efter moderne principper og formentlig kunne indrettes således, at administrative fordele opnås. Omkostningerne ved etableringen vil være noget lavere end ved tilsvarende byggeri i hovedstadsområdet. I øvrigt bemærkes, at medens egnsudviklingsmæssige hensyn tilsi-

ger en vis spredning af statsinstitutionerne, vil administrative hensyn derimod tilsiige koncentration, hvor ikke ganske særlige forhold gør sig gældende.

Uanset at der inden for udvalget har hersket divergerende opfattelser med hensyn til betimeligheden af på nuværende tidspunkt at tage endelig stilling til og afgive indstilling om, hvorvidt udflytning bør tilrådes eller ej, finder udvalget dog som resultat af sine undersøgelser og overvejelser i enighed at kunne udtale,

- at* en udflytning kan have en ikke ubetydelig egnsudviklingsmæssig betydning for det område, hvortil udflytning sker,
- at* udflytningen derimod kun kan påregnes at have svagt modererende virkning på hovedstadens vækst,
- at* de med udflytningen forbundne administrative ulemper vel kan være betydelige især i en overgangstid, men dog ikke bør være afgørende, såfremt egnsudviklingsmæssige hensyn med styrke gør sig gældende,
- at* også statsadministrationens fortsatte forbliven i hovedstadsområdet vil skabe administrative problemer, hvis løsning vil kræve en betydelig økonomisk indsats, samt
- at* der ved en eventuel gennemførelse af en udflytning må tages hensyn til statstjenestemændenes grundlovsikrede beskyttelse imod forflytninger.

STATSMINISTERIET  
Slotsholmsgade 10.

København, den 15. marts 1962.

J.nr. 23-90.

I overensstemmelse med vedtagelse i ministermøde skal statsministeriet herved henstille, at planer om byggearbejder til institutioner i hovedstadsområdet ikke fremmes, forinden sådanne planer har været forelagt det af statsministeriet den 21. december 1961 nedsatte udvalg med den opgave at undersøge det ønskelige i en eventuel udflytning af statsinstitutioner fra hovedstadsområdet.

Udvalgets adresse er statsministeriet.

sign. *Kampmann*

*I sign. F. Grage*

Samtlige øvrige ministerier.

## BILAG 2.

UDFLYTNINGSUDVALGET

København, den 2. juli 1962.

I skrivelse af 21. februar 1962 (2.dept.l.kt. 181/60) har undervisningsministeriet på foranledning af finansudvalget udbedt sig en udtalelse fra udflytningsudvalget over spørgsmålet om ydelse af bevilling til udarbejdelse af detailprojekt for en udvidelse af Danmarks farmaceutiske højskole på Nørre Fælled.

Det fremgår af sagen, at det af undervisningsministeriet fremsatte forslag er udarbejdet af et udvalg, som i 1959 blev nedsat af undervisningsministeriet.

Udflytningsudvalget er gjort bekendt med et af ministeriet udarbejdet notat til brug for undervisningsministeren under dennes samråd med finansudvalget den 14. februar 1961, ligesom udvalget har modtaget afskrift af ministeriets indstilling af 24. januar 1962 til finansudvalget.

Idet man skal henvise til vedlagte rapport

vedrørende en af udvalget foretaget undersøgelse, skal udvalget for sit vedkommende ikke udtale sig imod en gennemførelse af det foreliggende forslag, såfremt det på indeværende tidspunkt anses for påkrævet, at der iværksættes en udbygning af højskolen. Udvalget skal dog her til føje, at sagen er forelagt for udvalget og ønsket afgjort af dette på et tidspunkt, hvor det endnu ikke har været muligt at afveje de generelle hensyn, der måtte kunne motivere en samlet udflytning fra Storkøbenhavn af et antal statsinstitutioner, og at udvalget følgelig ikke har kunnet vurdere disse hensyns styrke over for ønsket om gennemførelse i Storkøbenhavn af de foreliggende planer.

Om, hvad der videre passerer i sagen, udbejder man sig underrettet.

P. u. v.

*/s. Elkjær Larsen*

*I Eske s en*

Undervisningsministeriet.

# Responsum

## angående reglerne om statstjenestemænds forflyttelse,

*afgivet af professor, dr.jur. Bent Christensen*

FINANSMINISTERIET  
LØNNINGSDEPARTEMENTET

Finansministeriet, lønningsdepartementet, har bedt mig om en udtalelse om, i hvilket omfang reglerne om statstjenestemænds forflyttelse m.v. sætter grænser for bestræbelserne for at ændre statsadministrationens organisation. Man har herved særlig ønsket, at jeg tager stilling til mulighederne for uden deres samtykke at flytte tjenestemænd fra et ministerium til et andet og fra et ministerium til et direktorat samt til mulighederne for at flytte hele styrelser med de dér ansatte tjenestemænd fra København til provinsen.

### I. Lovgrundlaget.

1. *Grl. § 27,3* har følgende ordlyd:

»Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.«

Bestemmelsen har fået sin nuværende formulering ved grundlovsrevisionen i 1953; men indholdsmæssigt har den stået uændret siden *grl. 1849*.

Efter sit indhold synes *grl. § 27,3* at sætte *to sæt grænser* for adgangen til at forflytte tjenestemænd. Overtagelse af den nye stilling må ikke medføre tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter. Og tjenestemanden kan vælge i stedet at gå af med pension. Det første sæt begrænsninger er imidlertid meget ufuldstændigt sanktioneret. Forvaltningen kan afskedige en tjenestemand af enhver saglig grund og selv om det naturligvis ikke er en saglig afskedigelsesgrund, at en tjenestemand ikke vil overtage en dårligere aflagt, ny stilling, er det lovligt at afskedige, fordi vedkommende er mindre egnet i sin nuværende stilling (end han var tidligere, eller end en anden ville være). I de praktiske forudseelige tilfælde vil en tjene-

stemand derfor ikke kunne få dom for, at han kan blive i sin gamle stilling, selv om en tilbudt ny er ringere aflagt<sup>1)</sup>. Hovedsagen i *grl. 27,3* er således reglen om, at kgl. udnævnte tjenestemænd kan vælge mellem forflyttelse og afsked med pension.

*Grl. § 27,3* omfatter kun kgl. udnævnte tjenestemænd. Men efter den for tiden gældende lovgivning har *ikke-kgl. udnævnte* utvivlsomt samme ret til at kræve sig afskediget med pension i tilfælde af forflyttelse. Det følger af autoritativt fastslået fortolkning af LPL. § 4, jfr. § 59,2 2).

Spørgsmålet er herefter kun, om de *ikke-kgl. udnævntes* ret til afsked med pension i stedet for forflyttelse nyder samme beskyttelse mod fremtidige ændringer i gældende lovgivning som de *kgl. udnævntes*, hvis adgang til pension i forflyttelsessituationen jo er direkte fastlagt i *grl.* og derfor urørlig for lovgivningsmagten. Efter *Poul Andersens* opfattelse<sup>2)</sup>, der formentlig må accepteres som udtryk for gældende ret<sup>4)</sup>, er *ikke-kgl. ansattes* udsigt til efter gældende ret at få pension i tilfælde af uønsket forflyttelse en del af den fortjente pension og som sådan beskyttet af *grl. § 73*. Denne tankegang fører vel ikke ubetinget til helt samme grundlovsbeskyttelse for *kgl. udnævnte* og *ikke-*

<sup>1)</sup> *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret 3. udg. s. 201, jfr. 2. udg. s. 227 med note 2), *Holck*: Den Danske Statsforfatningsret I s. 268, *Ørsted* på Den grundlovgivende rigsforsamling sp. 2817.

<sup>2)</sup> *Poul Andersen*: 1.c. s. 146, 149-50 og s. 201, jfr. 2. udg. s. 156, 160 og s. 227, Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946 s. 32, U. 1958 s. 777.H, jfr. *Lorenzen* i T.f.R. 1959 s. 259, særlig s. 260. Lønningskommissionen af 1929 I s. 16 og Lønningskommissionen af 1954 I s. 6.

<sup>3)</sup> *Poul Andersen*: 1.c. s. 146, jfr. s. 149-50.

<sup>4)</sup> Jfr. U. 1962 s. 465. HRD Spleth oplyser dog i en - endnu utrykt - kommentar, at højesteret ikke tog stilling til spørgsmålet om en ringere stilling for *ikke-kgl. udnævnte*, da justitsministeriet ikke hævdede nogen forskel.

kgl. udnævnte. Man kan meget vel tænke sig så fordelagtige ændringer i pensionssystemet, at samtidig afskaffelse af ikke-kgl. udnævntes ret til pension i tilfælde af forflyttelse ikke efter en samlet bedømmelse ville blive anset for et ekspropriativt indgreb i fortjent pension. Og i al fald gælder ligestillingen, når denne bygger på grl. § 73, alene for ikke-kgl. ansatte, der allerede er pensionsberettigede. Kun de har en fortjent pension, der kan være beskyttet efter § 73. For fremtidig ansatte ikke-kgl. udnævnte tjenestemænd og formentlig også for ansatte, men endnu ikke pensionsberettigede står det utvivlsomt lovgivningsmagten frit for at foreskrive, at de må finde sig i forflyttelse uden at have valget mellem den ny stilling og afskedigelse med pension.

Selv om en lovgivning, der stiller ikke-kgl. udnævnte tjenestemænd ringere i tilfælde af forflyttelse end kgl. udnævnte, således i et ikke ringe omfang er retlig mulig, er den politisk usandsynlig. Hertil kommer, at det for lovgivningsmagten meget vel kan tænkes at ville spille en rolle, at en af årsagerne til, at § 27,3 ikke i 1953 blev omformuleret, så den kom til at dække alle tjenestemænd, synes at have været, at de ikke-kgl. udnævnte allerede ansås for at have samme retsstilling som de kgl. udnævnte.

Jeg har derfor fundet det forsvarligt at indskrænke mig til ovenstående påpegnin af lovgivningsmagtens retlige muligheder for at gøre forskel på kgl. udnævnte og ikke-kgl. udnævnte og i øvrigt i det følgende at omtale alle tjenestemænd under eet.

*Hensigten med grl. § 27,3* er at beskytte tjenestemændene. Det fremgår meget tydeligt af bestemmelsens tilblivelseshistorie.

Det grundlovsudkast, som regeringen i oktober 1848 forelagde for den grundlovgivende rigsforsamling, byggede på princippet om regeringens frie adgang til at afskedige og forflytte embedsmændene bortset fra dommerne. Udkastets bestemmelse herom (§ 21,2 og 3) havde følgende ordlyd:

»Kongen kan afskedige de af ham ansatte embedsmænd. Disses berettigelse til pension vil blive bestemt ved lov.

Kongen kan forflytte embedsmænd uden deres samtykke, dog således, at de ikke derved tabe i indtægter«<sup>5)</sup>).

Grundlovskomiteen accepterede dette princip. Men dels foreslog komiteen et nyt stk., nemlig

<sup>5)</sup> Rigsforsamlingen sp. 33.

den - aldrig senere udnyttede - regel om, at undtagelser fra den frie afskedigelses- og forflyttelsesret kunne gøres ved lov. Dels understregede komiteen i sin betænkning, at administrationens udnyttelse af den discretionære afskedigelsesret normalt skulle give embedsmanden krav på pension<sup>6)</sup>. Specielt om forflyttelse hedder det i betænkningen: »Hvad forflyttelsesretten angår, har udvalgets flerhed ikke troet at burde foreslå nogen yderligere almindelig begrænsning end den, som udkastet upåtvivlelig indeholder, nemlig at de forflyttede embedsmænd ikke må tabe i embedsindtægter«<sup>7)</sup>).

Selv om grundlovskomiteens flertal således kun foreslog beskudne ændringer i grundlovsudkastets embedsmandsparagraf, præges betænkningen af bekymring for, at embedsmændene skulle blive for afhængige af regeringen. Samme synspunkt fik meget klart udtryk under forhandlingerne i rigsforsamlingen og førte her til en direkte ændring i forflyttelsesreglen. En række talere udtrykte under debatten betænkelighed ved den vide forflyttelsesadgang: *Grundtvig* nævner således — med åbenbar forfærdelse - at »ministeren for kirken og undervisningen kunne have det i sin magt i morgen at gøre mig til præst på Anholt, når jeg blot beholdt mine indtægter«<sup>8)</sup>. Og *C. N. Petersen* udtalte, at en forflyttelse - selv med bevarelse af embedsindtægt - kan være økonomisk mere ødelæggende og mere i strid med pågældendes hele livslykke end afskedigelse med pension. Han fortsatte med nogle ord, som kan anses for den nuværende grl. § 27,3's motiver: »Men, når så er, da ved jeg ikke, hvorfor man har villet indrømme regeringen en magt over den brugbare, om end kun relativt brugbare embedsmand, som er større end den, der gives regeringen overfor den absolut ubrugbare embedsmand. Denne sidste formener jeg nemlig i alle tilfælde vil erholde pension; embedsmanden, der vægrer sig ved at modtage forflyttelsen, giver udkastet derimod ingen anden udsigt end at tage afsked uden pension. Til dette misforhold kan jeg ikke se nogen rimelig grund«<sup>9)</sup>). *C. N. Petersen* fremsatte derfor et forslag, der optoges af grundlovskomiteen, gående ud på, at der til re-

<sup>6)</sup> Se nærmere min udtalelse til ansættelsesudvalget, Bet. 282/1961 s. 24.

<sup>7)</sup> Rigsforsamlingen sp. 1487-88.

<sup>8)</sup> Ibid. sp. 1690.

<sup>9)</sup> Ibid. sp. 1712. Andre udtryk for betænkelighed ved den frie forflyttelsesadgang sp. 1696, 1713-14, 1717-18, 1720 og 2818.

geringsudkastets forflyttelsesbestemmelse skulle føjes følgende sætning: », og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.« Ændringsforslaget vedtoges med 75 stemmer mod 50<sup>10)</sup>.

## 2. LPL § 4 har følgende ordlyd:

»Enhver tjenestemand er pligtig at underkaste sig de forandringer i hans tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, som måtte blive bestemt, uden at det er fornødent, at noget dertil sigtende forbehold er optaget i hans ansættelsesbrev.«

Denne bestemmelse, der har været gældende for alle statstjenestemænd siden tjenestemandsløven af 1919, dukkede første gang op som § 9 i loven af 19/2 1861 om faste lønninger for retsbetjent- og magistratsemeder. Bestemmelsen gjaldt fra først af kun for retsbetjente, der for fremtiden ansattes med gage ifølge 1861-loven eller senere love. Den gjaldt altså ikke andre embedsmænd, således ikke de mange, der omfattedes af lovene af 1860 og 1861 om embedsmænd i og under kongerigets ministerier. Ved at blive optaget som § 3 i loven af 26/3 1870 indeholdende almindelige bestemmelser om embeds- og bestillingsmænds lønningsforhold m.m. kom bestemmelsen til at omfatte de fleste embedsmænd, dog ikke alle, således ikke præsterne for hvis vedkommende folketingsflertallet i 1859 forgæves havde søgt at få indført en lignende regel<sup>11)</sup>.

Bestemmelsens *oprindelige hensigt* er noget dunkel. Ifølge motiverne til 1861-loven var bestemmelsen ene og alene optaget for at spare besvær: Man ville gøre et ansættelsesvilkår, der hidtil kun havde været gældende ifølge individuelle bestallinger, generelt<sup>12)</sup>. Hensigten fremgår endnu tydeligere af et tidligere udkast til motiverne. Heri understreges ligefrem, at en eventuel forglemmelse vedrørende et individuelt forbehold efter bestemmelsens vedtagelse ville blive uden betydning<sup>13)</sup>. Motiverne til § 3 i 1870-loven<sup>14)</sup> og til TL. 1919 § 5<sup>15)</sup> er ganske intetsigende; de henviser kun til hhv.

1861- og 1870-loven. Den tankegang, som motiverne til 1861-loven er udtryk for, nemlig at bestemmelsen kun skulle være et generelt ansættelsesvilkår, synes dog tidligt forladt. *Holck* anså således 1861-lovens § 9 og individuelle forbehold af samme indhold for kun at have til hensigt at forebygge tvivl. Hvad enten sådant forbehold fandtes eller ikke, måtte embedsmanden nemlig, når blot man ikke tvang ham til at overtage et nyt embede, finde sig i at få pålagt nye forretninger<sup>16)</sup>.

Det lader sig heller ikke konstatere, hvorfor bestemmelsen først blev indført for retsbetjente og i en årrække kun gjaldt for disse. Grunden kan have været, at hovedproblemet for retsbetjentene - som for præsterne - var overgangen til fast løn, og at administrationen i henhold til tekstanmærkning på finansloven i adskillige år før loven af 1861 havde ansat retsbetjente på en provisorisk bestemt fast løn<sup>17)</sup>. Hvis dette har været årsagen, har bestemmelsen oprindeligt haft et meget specielt sigte, nemlig overgangen fra sportel aflønning til fast løn. *Holck* oplyser dog, at individuelle ansættelsesforbehold var almindelige overalt indenfor statsadministrationen<sup>18)</sup>.

Hvad der end kan have været den oprindelige hensigt med den bestemmelse, der nu findes i LPL § 4, er det ganske givet, at § 4 *nu må forstås* således, at den pålægger alle statstjenestemænd uanset deres ansættelsestidspunkt og uanset stillingens art en pligt til af hensyn til tjenestens effektivitet<sup>19)</sup> at finde sig i vidtgående ændringer i stillingens omfang og beskaffenhed.

<sup>16)</sup> *Holck*: Den Danske Statsforvaltningsret 1870 s. 46-47. I *Poul Johs. Jørgensens* mimeograferede Tillæg og Rettelser s. 90-91 siges det endog udtrykkeligt, at der ikke kan sluttes modsætningsvis fra 1870-lovens § 3. — Med denne opfattelse stemmer, at krigsministeriet i en skr. af 20/11 1868 til finansministeriet i anledning af 1870-lovens udarbejdelse udtaler, at udkastet til § 3 allerede er gældende ret for hærens vedkommende (F.M. j.nr. 127/1870).

<sup>17)</sup> Finanslov for 1860/61 § 9 Bf, jfr. kgl. resol. af 10/1 1860, RT 11. sess. (1859) Ft. sp. 1471-72, jfr. B. sp. 633-34 og Ft. sp. 4311 ff., jfr. sp. 4579 ff. *Albert Olsen*: 1. c. s. 231 ff.

<sup>18)</sup> *Ibid.* s. 47. *Tscherning* oplyser i folketinget, RT 11. sess. (1859) Ft. sp. 1497, at juridiske embedsmænd i de sidste år har været ansat med forbehold om senere ændringer i embedet. Det fremgår ikke helt klart af sammenhængen, om *Tscherning* alene har tænkt på retsbetjente, jfr. også RT 11. sess. (1859) Ft. sp. 3611-12.

<sup>19)</sup> Således udtrykkeligt Lønningskommissionen af 1943 III s. 9 og Lønningskommissionen af 1954 I s. 6.

<sup>10)</sup> *Ibid.* sp. 2830.

<sup>11)</sup> RT 11. sess. 1859, Ft. sp. 3577, jfr. *Albert Olsen*: Studier over den danske finanslov 1849-1864 s. 232 ff.

<sup>12)</sup> RT 12. sess. (1860) A. sp. 884.

<sup>13)</sup> Jm. 1. kt. N. 2852 (1860).

<sup>14)</sup> RT 1868/69 A. sp. 894.

<sup>15)</sup> Lønningskommissionen af 1917 II s. 194.

Det er imidlertid en lige så almindelig fastslået opfattelse, at tjenestemandens pligt til at finde sig i ændringer i henhold til § 4 kun gælder indenfor den grænse, som grl. § 27,3 sætter for kgl. udnævnte tjenestemænd, og den - identiske - grænse, som gældende ret stillende sætter for ikke-kgl. udnævnte<sup>20</sup>). Dette synspunkt har fået autoritativt udtryk i motiverne til tjenestemandsløvene af 1931, 1946 og 1958<sup>21</sup>) og ligger i øvrigt til grund for en række højesteretsdomme<sup>22</sup>).

3. Forflyttelsesreglerne danner ikke den eneste grænse for de ændringer, som tjenestemandene skal finde sig i. Ændringerne i en tjenestemandsstillingens omfang og beskaffenhed kan være så betydelige, at forholdet må sidestilles med stillingens nedlæggelse. Tjenestemanden kan i så fald - hvis han opfylder betingelserne i LPL § 59 - vælge at kræve *ventepenge* i stedet for at gå af med pension<sup>23</sup>).

Grundloven indeholder ingen regel om ventepenge. Det er derfor givet, at lovgivningsmagten for fremtidig ansatte tjenestemænd kan afskaffe adgangen til den særlig fordelagtige behandling, som LPL § 59 hjemler. Derimod kunne grl. § 27,3 eller § 73 tænkes at hindre ventepengeadgangens afskaffelse for allerede ansatte tjenestemænd, eventuelt kun for tjenestemænd der allerede opfylder betingelserne for at få ventepenge. Jeg anser det for udelukket, at en ophævelse af LPL § 59 skulle blive anset for forflyttelse<sup>24</sup>). Det afgørende er derfor, om udsigten til ventepenge og ikke blot pension i tilfælde af en stillings nedlæggelse kan siges at være beskyttet af grl. § 73 efter lignende betragtninger som dem, der fører til at anse pen-

sionen for beskyttet. Spørgsmålet er tvivlsomt; men efter min opfattelse er svaret nej. Når det er rimeligt at anse pension som noget fortjent og derfor beskyttet som ejendomsret, hænger det formentlig sammen med, at den enkelte kan vente som alt overvejende hovedregel at opnå pension for sig og/eller sine efterladte, *al* pensionen netop derfor spiller en afgørende rolle for tjenestemandsstillingernes hele økonomiske placering, *at* tjenestemanden selv bidrager til pensionen, og *at* pensionen som afhængig også af tjenestealder og familieforhold får et individuelt præg. Ventepengebetingelserne opnås derimod kun af få, udsigten til denne særlige form for beskyttelse mod pludselige forrykkelser i tjenesten præger ikke hele tjenestemandsforslaget, og desuden er ventepengeinstituttet grovere og mere generelt formuleret. Det kan i denne forbindelse nævnes, at TL 1946 § 15 om det såkaldte »brudelegat« blev ophævet efter forslag af centralorganisationerne og Dansk Kvindesamfund<sup>25</sup>), uden at nogen overhovedet ses at have rejst spørgsmålet om, hvorvidt der derved gjordes indgreb i de ansattes velerhvervede økonomiske rettigheder, til trods for at adgangen til »brudegaven« ikke i almindelighed beroede på skøn<sup>26</sup>), og til trods for at chancen for, at en kvindelig tjenestemand ville komme til at opfylde betingelserne i § 15, var betydelig.

4. Ifølge grl. 1953 § 64 kan dommere ikke forflyttes mod deres ønske udenfor de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted.

Bestemmelsen, der har stået uændret siden 1849, men som indtil retsplejeloven ikke gjaldt for dommere, der tillige havde administrative forretninger, hindrer overhovedet uønsket forflyttelse af en dommer udenfor omordnings-tilfældene. Reglen beskytter dog kun dommeren mod ændringer, der har karakter af forflyttelse. LPL § 4 gælder også for dommere; indenfor forflyttelsesgrænsen skal de finde sig i de ændringer i embedernes omfang og beskaffenhed, som måtte blive bestemt<sup>27</sup>).

Reglerne om adgangen til at forflytte dommere har naturligvis ingen direkte betydning for administrationens forhold. Men man kunne spørge, om der ikke kan sluttes fra grl. § 64's særregel om omordning af domstolene til reorganisation af forvaltningen. Tankegangen

<sup>20</sup>) Poul Andersen: 3. udg. s. 146, jfr. s. 200-01. Holck: 1.c. s. 46-47, Berlin: Den Danske Statsforfatningsret II 2. udg. s. 237-38. - Synspunktet var fremme allerede under forhandlingerne om 1861-lovens § 9, hvor justitsministeren (Casse) gjorde gældende, at man ikke med hjemmel i § 9 kunne tvinge retsbetjenten til en egentlig oprykning af de territoriale forhold (stedlig forflyttelse). Det ville være forflyttelse og grl.'s forflyttelsesbestemmelse komme til anvendelse, RT 12. sess. (1860) Ft. sp. 643.

<sup>21</sup>) Lønningskommissionen af 1929 I s. 16, af 1943 II.1 s. 9 og af 1954 I s. 6.

<sup>22</sup>) Således tydeligt U. 1923 s. 821.H, jfr. Olrik i T.f.R. 1925 s. 454, U. 1955 s. 947.H, jfr. Lorenzen i T.f.R. 1956 s. 382 og U. 1958 s. 777.H, jfr. Lorenzen i T.f.R. 1959 s. 259.

<sup>23</sup>) Poul Andersen s. 146 og Lorenzen i T.f.R. 1956 s. 382.

<sup>24</sup>) Jfr. herved U. 1962 s. 465.

<sup>25</sup>) Lønningskommissionen af 1954 I s. 23.

<sup>26</sup>) Jfr. U. 1934 s. 368.

<sup>27</sup>) U. 1923 s. 821.H.



skulle nærmere være denne: Når selv dommernes særlig gode beskyttelse mod uønsket forflyttelse må vige i omordningssituationen, må dette så meget mere gælde de administrative tjenestemænds ringere beskyttelse. Man skulle altså i § 27,3 kunne indfortolke et lignende reorganisationsforbehold som det, der findes i § 64.

Sådan slutning er efter min mening uberettiget. Der er i den statsretlige teori enighed om, at det kun er dommernes kvalificerede beskyttelse, der må vige i omordningssituationen. En dommer, der som følge af reorganisation af domstolene stilles overfor krav om overtagelse af en stilling, der ville være en forflyttelse, kan vel ikke forlange at beholde sin gamle stilling, men han kan i stedet kræve sig afskediget med pension. Grl. § 27,3 anses altså for at gælde for dommere, når disses særlige beskyttelse efter § 64 ikke dækker<sup>28)</sup>. Under disse omstændigheder ville indfortolkning af et reorganisationsforbehold for administrative tjenestemænd i grl. § 27,3 være alt for ugunstigt for sådanne tjenestemænd. De ville blive helt uden (grundlovs-mæssig) beskyttelse i omordningssituationen; de har jo ikke som dommerne nogen anden regel at falde tilbage på. En så følelig indskrænkning af den beskyttelse, som ordene i § 27,3 angiver, måtte kræve bedre hjemmel end en tvivlsom analogi. Analogiens svaghed understreges i øvrigt derved, at en særregel om reorganisation ikke kan anses for så nødvendig for administrative tjenestemænd som for dommere. Et absolut afskedigelses- og forflyttelsesforbud for dommerne ville fuldstændig umuliggøre en omfattende retsreform. Adgangen til at gå af med pension i tilfælde af forflyttelse kan kun besværliggøre, ikke hindre en omordning af forvaltningen. I samme retning peger endelig, at den C. N. Petersen'ske tilføjelse til grundlovsudkastets forflyttelsesbestemmelse blev vedtaget, selv om Krieger som grundlovskomiteens ordfører havde mindet om, at man i forbindelse med forfatningsændringen måtte regne med mange omordninger i de administrative forhold<sup>29)</sup>.

Af det sagte følger naturligvis ikke, at det forhold, at ændringer i en administrativ stilling sker som led i en almindelig reorganisation, skulle være uden retlig betydning, se nærmere

nedenfor s. 113-14. Det, som her er fastslået, er, at den blotte henvisning til reorganisation ikke er tilstrækkelig til at sætte forflyttelsesgrænsen helt: ud af funktion.

## II. Forflyttelsesgrænsen i almindelighed.

### 1. Forflyttelsesgrænsen som standard.

Af redegørelsen for de gældende lovregler fremgår, at staten som arbejdsgiver har adgang til også mod tjenestemandens ønske at ændre en tjenestestilling, så længe der blot ikke foreligger forflyttelse. Når ændringen antager karakter af forflyttelse, kan tjenestemanden reagere ved at kræve sig afskediget med pension i stedet for at blive i den ændrede stilling.

Mulighederne for - uden risiko for tab af arbejdskraft og forøgede pensionsbyrder — at foretage sådanne omordninger af forvaltningen, der medfører ændringer i de enkelte tjenestemandstillinger, afhænger herefter af, hvornår der kan siges at foreligge forflyttelse.

Grundloven indeholder ingen definition af forflyttelse, og forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling giver kun beskedne bidrag til en fastlæggelse af begrebet. Af debatten fremgår, at man først og fremmest har haft ændringer i tjenestestedet for øje<sup>1)</sup>). De fleste, der udtalte sig, har åbenbart tænkt på forflyttelse af en præst eller en retsbetjent fra eet embedsdistrikt til et andet, eventuelt på forflyttelse fra centralforvaltningen til lokalforvaltningen eller omvendt. I forskellige forbindelser har man dog også — på meget uklar måde - lagt vægt på en sammenligning mellem embedsforretningernes indhold i de to embeder<sup>2)</sup>), og man har tydeligvis været klar over, at traditionen på visse embedsområder, f.eks. det, som Grundtvig kalder det »kriegerske«<sup>3)</sup>, medførte, at stedlig ændring ikke kunne betragtes som forflyttelse. Sådanne traditioner har man givetvis ikke tilset at ændre.

Forarbejderne til LPL § 4 indeholder endnu ringere vejledning. Lønningskommissionerne af 1929<sup>4)</sup> og 1943<sup>5)</sup> kendetegner de ændringer, der går ud over forflyttelsesgrænsen, ved at sige, at stillingens karakter ændres.

<sup>28)</sup> Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret s. 582-83, Matzen: Den Danske Statsforfatningsret 4. udg. II s. 148, Holck: Den Danske Statsforfatningsret I s. 271.

<sup>29)</sup> Rigsforsamlingen sp. 1710, jfr. også Ørsted og Grundtvig sp. 1717 og 1718.

<sup>1)</sup> Således Rigsforsamlingen sp. 1690, 1696, 1710, 1712, 1713-14, 1718, 2818 og 2822.

<sup>2)</sup> Ibid. sp. 1712 og 1720.

<sup>3)</sup> Ibid. sp. 1690.

<sup>4)</sup> I s. 16.

<sup>5)</sup> II.1 s. 9.

Heller ikke den stats- og forvaltningsretlige litteratur indeholder præcise begrebsbestemmelser. *Holck* tager i sin statsret udgangspunkt i den betragtning, at »forflyttelse forudsætter en udnævnelse til et andet embede«, men han går derefter straks over til at undersøge forholdet mellem stedlig ændring og forflyttelse. Hvis der er tale om et andet embede, er bobælsforandring ingen forudsætning for at tale om forflyttelse, medens bopælsforandring på den anden side ikke er forflyttelse, hvis bopælsskiftet sker indenfor embedsdistriktet eller rammer en tjenestemand, hvis embede efter sin beskaffenhed ikke har noget fast sæde, f.eks. en officer<sup>6)</sup>. I forvaltningsretten opstiller *Holck* nogle grænser for de ændringer i embedsforretningerne, som en ansat embedsmand skal finde sig i. De nye forretninger skal være i statens tjeneste, de må kunne udføres af en embedsmand med hans uddannelse, de må ikke være uoverkommelige, og de må ikke føre til overtagelse af et nyt embede. Denne grænsedragning fremtræder dog ikke som fortolkning af den nuværende grl. § 27,3, men som betragtninger på grundlag af forholdets natur og forbehold som dem i 1861-lovens § 9<sup>7)</sup>.

*Poul Andersen* har samme udgangspunkt som *Holck's* statsret: »Ved forflyttelse må forstås en udnævnelse til en ny tjenestestilling, hvorved tjenestemanden stiltiende afskediges fra sin hidtidige stilling.« Via nogle eksempler tager *Poul Andersen* tillige mere præcist stilling til, hvornår forflyttelse foreligger. Udnævnelse af en tjenestemand i indenrigsministeriet til tjenestemand i justitsministeriet, amtmænd eller politimester anses således for forflyttelse. Med hensyn til stedlige forandringer uden samtidig ændring i stillingens art tiltrædes *Hoicks* standpunkt for så vidt angår tjenestestillinger, der ikke er knyttet til noget bestemt sted, f.eks. officerer og udenrigstjenestens tjenestemænd; men det tilføjes, at en tjenestestilling i reglen er knyttet til et bestemt sted, og at udnævnelse til en i stedlig henseende anden stilling i sådanne tilfælde vil være forflyttelse<sup>8)</sup>.

Det er ikke mærkeligt, at hverken lovforarbejder eller litteraturen indeholder præcis an-

givelse af, hvornår der foreligger forflyttelse. Når begrebet forflyttelse bruges som grænse for de ændringer i en tjenestestillings omfang og beskaffenhed, som tjenestemanden skal finde sig i, har det karakteren af en standard eller en vag, elastisk lovbestemmelse. Det betyder, at lovgivningen kun giver retsanvenderen utvetydig vejledning i ydertilfælde. I et bredt midterbælte vil den enkelte afgørelse uundgåeligt indebære et betydeligt moment af konkret vurdering<sup>9)</sup>.

Den endelige afgørelse af, om en bestemt ændring af en tjenestemandsstilling har karakter af forflyttelse, ligger hos domstolene, som har en grundlovssikret magt til at prøve spørgsmålet. Domspraksis viser, at domstolene foretager en udtømmende prøvelse af, hvor forflyttelsesgrænsen i det enkelte tilfælde ligger; de viser ikke - som ved så mange andre vage lovbestemmelser - tilbageholdenhed overfor administrationens vurdering af, om der in concreto er tale om forflyttelse<sup>10)</sup>.

Når forflyttelsesbegrebet således har karakter af en standard, når domstolsprøvelsen er tilbuds gående, og når retspraksis yderligere - trods reglernes ælde - kun består af en snes domme<sup>11)</sup>, er det åbenbart, at et responsum som dette, hvis formål til syvende og sidst er at søge at forudsige domstolens reaktion i eventuelle fremtidige retssager, må være behæftet med betydelig usikkerhed.

Den følgende fremstilling af forflyttelsesgrænsen er delt i to afsnit<sup>12)</sup>. I dette kapitel gives et mere almindeligt billede af, hvordan forflyttelsesgrænsen fastlægges. Da grl. § 27,3 er en standard, vil fremstillingen i det væsentlige bestå i en oversigt over de faktorer, som indgår i eller påvirker vurderingen af, om der i det enkelte tilfælde foreligger forflyttelse. Det

<sup>9)</sup> Jfr. Lønningskommissionen af 1954 s. 6.

<sup>10)</sup> Direkte udtalt af landsretten i U. 1962 s. 661.H.

<sup>11)</sup> Heri er medregnet alle domme, der kan belyse forflyttelsesgrænsen, altså også domme der alene angår ventepenge. Som nævnt i kap. IV beror afgørelsen af, om en ændring giver krav på ventepenge, på samme betragtninger som forflyttelsesgrænsens fastlæggelse; og selvom der utvivlsomt må kræves intensere ændring for at anse en stilling for nedlagt end for at statuere forflyttelse, kan ventepengedomme tillige vise noget om de forskellige faktorer vægt også i forflyttelses-situationen.

<sup>12)</sup> Forflyttelsesgrænsen er - som udtrykkeligt udtalt i præmisserne i U. 1962 s. 661.H - naturligvis ens, hvad enten initiativet til afsked tages af vedkommende tjenestemand eller af forvaltningen. Fremstillingen omfatter således begge situationer.

<sup>8)</sup> *Holck*: Den Danske Statsforfatningsret I s. 267-68. Fremstillingen hos *Matzen*: Den danske statsforfatningsret 4. udg. III s. 146-47 og *Berlin*: Den Danske Statsforfatningsret 2. udg. II s. 237 er så at sige identisk med *Hoicks*.

<sup>7)</sup> Den Danske Statsforvaltningsret s. 45-47.

<sup>6)</sup> Dansk Forvaltningsret 3. udg. s. 200.

er en selvfølge, at grænserne mellem de forskellige faktorer er uskarpe - i nogle tilfælde er der snarere tale om forskellige synsvinkler end om flere selvstændige synspunkter; og i al fald vil faktorerne ofte i den konkrete sag optræde i et kompliceret samspil, som et almindelig holdt fremstilling kun tilnærmelsesvis kan fastholde.

På baggrund af den almindelige skildring af forflytelsesgrænsen tages der i det følgende kap. III konkret stilling til forflytelsesgrænsens forhold til de tre eventuelle reformer, som finansministeriet især har ønsket belyst.

## 2. Tjenestens faktiske indhold før og efter ændringen.

Udgangspunktet for bedømmelsen af, om en ændring i en tjenestemandstilling har karakter af forflytelse, er en sammenligning mellem tjenestens faktiske indhold før og efter ændringen<sup>13)</sup>.

I det følgende søges foretaget en opdeling af de momenter, der især er bestemmende for en tjenestes indhold. En sådan opdeling har naturligvis en arbitrær karakter og er vanskelig at fastholde, men den er væsentlig. Der stilles utvivlsomt ikke samme krav til ændringens intensitet ved alle momenter for at betragte ændringen som forflytelse. Opregningen af momenter er ikke udtømmende, og den foretages med særlig henblik på tjenestemænd med administrative forretninger<sup>14)</sup>.

*Tjenestemandens status.* Ophævelse af tjenestemandens status for en enkelt eller enkelte stats-tjenestemænd vil i almindelighed i sig selv være tilstrækkeligt til at give ændringen karakter af forflytelse<sup>15)</sup>.

*Titelændring* er i sig selv uden betydning. Ændret titel alene medfører ikke forflytelse, og bevarelse af titel for en i øvrigt ændret stilling er ligeledes uden virkning<sup>16)</sup>.

<sup>13)</sup> Jfr. U. 1918 s. 197.H, U. 1923 s. 821.H, U. 1954 s. 532, U. 1955 s. 947.H, U. 1958 s. 12 og s. 17.H, U. 1960 s. 398.H og U. 1962 s. 661.H.

<sup>14)</sup> Blandt andre momenter kan nævnes forskel i fagforeningsmæssigt tilhør og deraf følgende eventuel forrykkelse af forhandlingsretten.

<sup>15)</sup> Se U. 1879 s. 442 og U. 1958 s. 777.H, jfr. *Lorenzen* i T.f.R. 1959 s. 259.

<sup>16)</sup> Lønningskommissionen af 1943 II.1 s. 16, jfr. J.U. 1865 s. 142.

*Vederlag.* Ændringer i løn<sup>17)</sup> og pension<sup>18)</sup> kan betyde forflytelse. Ændringerne skal dog være af ret betydelig intensitet, jfr. LPL § 29,1, og spørgsmålet om generelle ændringer, nedenfor under 5, spiller en særlig rolle på dette punkt. Generalitetssynspunktet har derimod ringe betydning ved ændringer i ekstrairtægter. Hvor ekstrairtægter virkelig er knyttet til stillingen og ikke til manden, og hvor disse har en vis fast og traditionel karakter, kan væsentlig nedsættelse føre til at anse ændringen for forflytelse. Med nutidens lønssystem vil domstolene dog formentlig ofte vægre sig ved at betragte ekstrairtægter for tilstrækkelig fast knyttet til stillingen<sup>19)</sup> eller gå ud fra, at tjenestemanden særlig burde forudse fluktuationer i disse, jfr. nedenfor under 4.

*Arbejdets omfang.* Både forøgelse og formindskelse af det kvantum arbejde, som kræves af tjenestemanden, kan medføre forflytelse<sup>20)</sup>; men kravet til ændringens intensitet må sættes temmelig højt. Det er særlig klart, hvor ændringen medfører formindskelse af arbejdsbyrden<sup>21)</sup>. Men også med hensyn til forøgelse har praksis krævet ikke så lidt. Domstolene har således fundet, at en forøgelse af en adjunkts ugentlige timetal fra 24 til 27 og af en overassistent's daglige arbejdstid fra 6 til 7 timer lå indenfor de ændringer, som tjenestemændene må finde sig i ifølge regler svarende til LPL § 4<sup>22)</sup>. Man må formentlig gå ud fra, at domstolene i det hele vil være tilbøjelige til at give staten som arbejdsgiver længere tøj, når en ændring alene går på arbejdets kvantitet, end når den alene eller tillige berører kvaliteten<sup>23)</sup>.

*Arbejdets art.* Ændringer i arbejdets art kan forekomme i så mange og forskelligartede former, at der kun kan blive tale om at belyse nogle typiske situationer.

For tjenestemænd, der virker i større embedsværker med planlæggende eller retligt præ-

<sup>17)</sup> *Poul Andersen* s. 149. - Justitsministeren synes under en debat om fast aflønning af retsbetjente i RT 12. sess. (1860) Ft. sp. 603-04, at gå ud fra, at en ændring fra sportel aflønning til fast gage - uden forbehold ved ansættelsen - kunne være forflytelse.

<sup>18)</sup> *Poul Andersen* s. 155, jfr. U. 1962 s. 465.H.

<sup>19)</sup> Jfr. herved at man i U. 1955 s. 947.H, jfr. *Lorenzen* i T.f.R. 1956 s. 384, lagde vægt på, at gerningen som sysselmand ikke var juridisk knyttet til kolonibestyrelsesstillingen.

<sup>20)</sup> *Poul Andersen* s. 145, jfr. s. 146.

<sup>21)</sup> *Lorenzen* i T.f.R. 1956 s. 384.

<sup>22)</sup> U. 1924 s. 72.H og U. 1925 s. 243.H.

<sup>23)</sup> Jfr. *Olrik* i T.f.R. 1925 s. 455.

gede opgaver og med tydelig hierarkisk intern funktionsfordeling, opstår særlige spørgsmål, hvis en tjenestemand henføres til *et andet hierarkisk niveau*. Hvis man forudsætter samme relative lønmæssige placering, opstår herved dels et spørgsmål om prestige, se nedenfor, og dels et spørgsmål om arbejdets art, der kan veksle betydeligt med den hierarkiske position<sup>24</sup>). For chefstillinger, især chefer i den lokale statsforvaltning, kontorchefer i central-administrationen o.l., kræves formentlig kun relativt ringe indgreb i den hierarkiske position for at anse ændringen for forflyttelse. Dette er især tilfældet, hvis stillingen som umiddelbar chef og dermed lederfunktionerne berøres<sup>25</sup>). Forholdet opadtil er mindre sensibelt. Indførelse af en politikommandør mellem politimesteren og rigspolitichefen, eller af en afdelingschef mellem kontorcheferne og departementschefen, eller afskaffelse af en direktørs direkte referat er ikke forflyttelse<sup>26</sup>). For mere underordnede stillinger er adgangen til at ændre den hierarkiske arbejdsdeling utvivlsomt væsentlig videre. Afskaffelse af overreferentordningen, selv for enkelte tjenestemænd, vil ikke være forflyttelse, uanset at arbejdets art for den enkelte derved kan ændres betydeligt.

Hvor ændringen i arbejdets art ikke berører den hierarkiske position, er forholdene klarest, hvor sammenligningen mellem den nye og den gamle stilling ikke behøver at foretages alene på grundlag af arten af det arbejde, der faktisk har været og nu kræves udført; men hvor man ind i sammenligningen kan drage *tjenestemandens særlige uddannelse*, d.v.s. en sagkundskab der ikke blot er resultatet af erfaring erhvervet i praksis.

Retspraksis tyder på, at domstolene vil kræve relativt lidt for at statuere forflyttelse, såfremt en tjenestestilling ændres således, at en specialuddannelse bliver utilstrækkelig eller overflø-

<sup>21</sup>) Landstingets formand nægtede i 1859 at sætte et forslag, der efter hans opfattelse forudsatte en forpligtelse til at lade sig konstituere i højere stilling i mere end 6 uger, til forhandling. Han mente, at forslaget ville stride mod grl. 1849 § 22, RT 11. sess. (1859) Lt. 1440-42. Det var - hvad også indenrigsministeren mente, sp. 1443-44 - nok at gå for vidt.

<sup>25</sup>) Ifølge præmisserne i U. 1962 s. 661.H (s. 664) har en kontorchef i undervisningsministeriet udtalt sig på en sådan måde, at han formentlig har ment, at ændring fra skoleinspektør til viceinspektør selv med samme løn ville være forflyttelse.

<sup>26</sup>) Jfr. U. 1962 s. 661.H og Im.skr. 4/6 1947, se også 1. 123 27/5 1908 om diplomat- og konsulatsvæsen § 25 if.

dig, enten fordi en anden uddannelse nu ville være mere adæquat, eller fordi stillingen efter ændringen kan bestrides eller traditionelt bestrides af personer med ringere eller helt uden uddannelse<sup>27</sup>). Bedømmelsen af, om ændringen har denne karakter, sker lettest, hvor det drejer sig om personer med højere uddannelse, der i forvaltningen traditionelt kun anvendes som specialister, f.eks. læger, ingeniører og arkitekter. Her vil en ændring, som medfører, at specialuddannelsen bliver overflødig eller utilstrækkelig, i almindelighed være forflyttelse, i al fald hvor ændringen ikke er en følge af ændringer indenfor specialistens eget fag, som han må have en vis pligt til at følge med i. Mindre klare bliver forholdene, hvor tjenestemandens specialuddannelse hører til de mindre omfattende. Sådanne tilfælde har foreligget i praksis. Højesteret har i U. 1960 s. 398 tilkendt en mand, der foruden at være faglært maskinarbejder, havde aflagt forskellige fagprøver, deriblandt maskinisteksamen og elektroinstallatørprøve, ventepenge på grund af overførelse fra arbejde med kontrol af et lille elektricitetsværks maskiner til - i det væsentlige - arbejdsmandsarbejde. En lignende stilling indtog landsretten i U. 1958 s. 12 og s. 17 H vedrørende en kedelpasser; højesterets flertal fandt dog ikke, at ændringen var tilstrækkelig til at føre til krav om ventepenge; påstand om pension som følge af forflyttelse var ikke nedlagt<sup>28</sup>). I U. 1958 s. 777, der drejer sig om pension, har højesteret vist nok — blandt andre momenter — lagt vægt på, at tjenestemanden havde særlig uddannelse som elektrofører. Alt i alt giver disse domme indtryk af, at ændringer, der forrykker stillingen væsentligt i forhold til en hidtil adæquat uddannelse, relativt let vil blive anset for forflyttelse<sup>29</sup>).

Hvor en eventuel *særuddannelse* ikke har nogen *relation til ændringen* i stillingen, er bedømmelsen af, om arbejdets art er tilstrækkelig ændret, meget vanskeligere. Denne situation

<sup>27</sup>) Jfr. *Holck*: Den danske statsforvaltningsret s. 46.

<sup>28</sup>) Højesteretsdommens præmisser giver — sammenholdt med de to andre i teksten nævnte domme - indtryk af, at en sådan påstand ville have haft gode chancer.

<sup>29</sup>) Cfr. dog højesterets stilling i U. 1928 s. 503.H. U. 1942 s. 848 om et lignende forhold som i U. 1960 s. 398.H synes også at bygge på en anden opfattelse. Sagen drejede sig imidlertid kun om, hvorvidt tjenestemanden kunne nægte at udføre det nye arbejde, ikke om hverken pension eller ventepenge.

kan for specialister forekomme, når ændringen ligger indenfor specialet<sup>30)</sup>, men den har i øvrigt særlig betydning for de store grupper af tjenestemænd, der anvendes som alment kompetente, og som efter uddannelse er indbyrdes udvekslelige i hele statsadministrationen eller store dele heraf. Det drejer sig om personer uden uddannelse såsom arbejdsmænd, om personale med almindelig kontoruddannelse, og om de generelt kompetente administratorer, f.eks. jurister og økonomer blandt de højere tjenestemænd og etaternes assistentuddannede. Afgørelsen af, om der foreligger forflyttelse, vil for disse grupper i det enkelte tilfælde ofte bero på, hvilken vægt der lægges på stillingsbeskrivelsen (se under 3), og på, om tjenestemanden kan have haft særlig anledning til at forudse visse slags ændringer (se under 4). Men ser man alene på de faktiske ændringer i stillingen, vil kravene til ændringens intensitet formentlig blive stillet højt, så længe også det ændrede arbejde ligger indenfor den vide kreds af opgaver, der traditionelt tilkommer hver af disse grupper<sup>31)</sup>. Staten har således som arbejdsgiver vid adgang til at ændre en stilling på punkter som disse: arbejdets mer eller mindre betroede art<sup>32)</sup> om arbejdet er mer eller mindre rutinepræget; om tjenesten er publikumvendt eller ikke; om man beskæftiger sig med enkeltsager eller generelle spørgsmål; om arbejdet (for jurister) har et klart retligt præg eller er af almindelig administrativ art; om det er politisk relevant eller ikke o.s.v.

Særlig for generelt kompetente administratorer opstår spørgsmålet om betydningen af, at sagerne indholdsmæssige art skifter, f.eks. når en bogholder fra at føre bøger vedrørende lån til landbrugsformål sættes til at føre bøger for statshospitalerne, eller en sagbehandler fra at behandle huslejesager sættes til bevillinger om fri proces eller fra personalesager til budgetsager o.s.v. Så længe bedømmelsen sker alene på grundlag af de faktiske ændringer, må udgangspunktet her også være en vid adgang til ændringer indenfor gruppens traditionelle område<sup>33)</sup>.

<sup>30)</sup> Om et sådant eksempel, hvor der ikke forelå forflyttelse, se U. 1959 s. 549.

<sup>31)</sup> Jfr. *Olrik* i T.f.R. 1925 s. 455; se også U. 1925 s. 609.H.

<sup>32)</sup> U. 1918 s. 197.H og U. 1919 s. 852. Denne sidste dom må dog formentlig skyldes - vist nok overdreven — vægt på stillingsbeskrivelsen og den deraf følgende forudseelighed. I U. 1954 s. 532 gik arbejdsgiveren for vidt.

<sup>33)</sup> U. 1948 s. 907, jfr. også U. 1955 s. 947.H.

Adgangen vil formentlig begrænses, jo mere overordnet det udførte arbejde er, og jo mere den enkelte ved lang tids erfaring er blevet specialist indenfor et bestemt sagområde, men den vil stadig være temmelig vid.

Mange — især højere — generelt kompetente administratorers arbejde spænder over meget forskelligartede sagområder. Der er utvivlsomt en meget vid adgang til at ændre vægten mellem de forskellige funktioner og til at udskifte eksisterende med nye indenfor det traditionelle område<sup>34)</sup>.

*Arbejdsmilieu.* Herunder falder rent ydre faktorer: kontorenes indretning og udseende, mer eller mindre sammenstuvning i lokalerne o.s.v. Dernæst personalets — både overordnede, kollegers og underordnede — køn, alder, uddannelse m.v., og arten af det publikum, man kommer i berøring med: borgere, kommunale instanser, interesserepræsentanter, politikere o.s.v. Endelig hører herhen sådanne mer u håndgribelige forhold som »ånden« på arbejdspladsen.

Ændringer, som alene berører sådanne milieu-mæssige faktorer, vil domstolene efter min opfattelse kun ganske undtagelsesvis anse for forflyttelse, selv om ændringerne kan være tydelige og for den enkelte ganske indgribende.

*Udsigter.* Den enkelte tjenestemand's bedømmelse af sin egen stilling vil i høj grad bero på de udsigter, der er knyttet til stillingen. Væsentligst er udsigten til advancement, dettes hurtighed og sikkerhed samt advancementsstillingens art. Bortset fra visse tilfælde af legaliseret automatisk advancement har ingen retligt krav på advancement, lige så lidt som bestemte klasser af tjenestemænd har retskrav på bestemte advancementsstillinger. Der findes imidlertid så faste traditioner for aldersadvancement som det almindelige, for båseadvancement og for bestemte udgangsstillinger knyttet til en bestemt karriere, at en væsentlig forrykkelse af sådanne traditioner kan føre til at betragte ændringen som forflyttelse. Kravene til intensitet vil dog utvivlsomt blive sat højt, og der kan kun blive tale om at tage hensyn til ændringer, som griber ind i det traditionelle advancements-skema. Den forringelse eller forøgelse af advancementsudsigterne, der følger af vekslende rytme i forskellige

<sup>34)</sup> Jfr. U. 1955 s. 947.H, jfr. T.f.R. 1956 s. 382. U. 1923 s. 821.H, jfr. T.f.R. 1925 s. 454, der drejer sig om en dommer, stiller formentlig unormalt små krav til forflyttelsesgrænsen.

statsopgavers vækst, kan naturligvis ikke føre til forflyttelse. Heller ikke de særlige udsigter, der antages at følge med nær kontakt med vedkommende styrelses chef eller folketinget, kan anses for beskyttet ved forflyttelsesreglerne.

*Prestige.* Tjenestemænd, især i de mellemste og højeste lønklasser, er meget »statusminded«. Stillingens prestige spiller for de fleste en stor rolle. Selv om det naturligvis er vanskeligt at skille dette moment ud fra ændringer i arbejdets art og udsigterne, viser retspraksis, at prestigeforskelle ofte mer eller mindre åbenbart påberåbes i sagerne. Praksis viser også, at momentet tillægges en vis vægt. Det synes således at have spillet en rolle i U. 1954 s. 532, hvor forsættelse af en mand fra en betroet trafikkontrollørstilling til et ubetydeligt stationsforstanderembede ansås for at gå videre end hjemlet i en bestemmelse svarende til LPL § 4. At andre retssager, hvori prestigemomentet mer eller mindre åbenbart har været fremme, er endt med, at tjenestemanden måtte finde sig i ændringen, tyder dog på, at domstolene vil stille strenge krav til intensiteten <sup>35</sup>).

*Stedlig ændring* er den traditionelle forflyttelsessituation <sup>36</sup>). Udgangspunktet er her, at enhver væsentlig ændring i tjenestested må betragtes som forflyttelse.

Forholdene er klartest i den traditionelle lokale statsforvaltning, hvor tjenestemandens forretninger er stedlig afgrænset og præget af de lokale forhold. Ændringer i stillingen, som både fører til et andet embedsdistrikt og et andet tjenestested, er givetvis forflyttelse, selv om arbejdets art — bortset fra det lokale præg — er uændret <sup>37</sup>). Formentlig vil væsentlige ændringer i embedsdistriktet også være forflyttelse, selv om tjenestestedet er det samme <sup>38</sup>). Hvor tjenestestedet ændres uden ændring i embedsdistriktet, foreligger givetvis ikke forflyttelse,

<sup>35</sup>) Se U. 1918 s. 197.H, U. 1925 s. 609.H, U. 1955 s. 947.H, jfr. T.f.R. 1956 s. 382 og U. 1959 s. 549, jfr. også im.skr. 4/6 1947.

<sup>36</sup>) Jfr. ovenfor s. 105 om forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling.

<sup>37</sup>) U. 1913 s. 97.H, jfr. U. 1912 s. 68. Under landstingets debat om toldvæsenets lønningslov, RT 2. sess. (1850) Lt. sp. 985-86, jfr. 982-83, kom det klart frem, at man anså grl. 1849 § 22 for at være til hinder for kgl. udnævnte toldembedsmænds tvangsvis forflyttelse fra sted til sted, jfr. herved s. 21 note 2.

<sup>38</sup>) Jfr. *Holck*: Den danske statsforfatningsret I s. 267.

så længe tjenestestedet forbliver på samme »plads«<sup>39</sup>). Hvis tjenestestedet flyttes til en anden plads indenfor distriktet, må resultatet afhænge af, hvor dybtgående flytningen vil gribe ind i tjenestemandens livsførelse, jfr. nedenfor under III 3<sup>40</sup>).

Mere tvivlsomme er forholdene, når stillingen vel har en klar stedlig tilknytning, men forretningernes indhold i ringere grad er lokalt betonet, f.eks. for lærere, læger m.v. Når ændring i tjenestestedet nødvendigvis fører til ændring i bopæl, foreligger givetvis forflyttelse <sup>41</sup>). Hvor bopælsskifte ikke er nødvendigt, må udgangspunktet være, at der ikke foreligger forflyttelse («).

Forflyttelse foreligger, formentlig uanset ændring i tjenestested, når tjenesten går fra at være centralforvaltning til at være traditionel lokalforvaltning. Derimod må tjenestemænd i centralforvaltningen utvivlsomt finde sig i enhver stedlig ændring i tjenestestedet indenfor hovedstadsområdet eller den plads, hvorpå tjenestestedet i øvrigt ligger, jfr. nedenfor under III 3.

### 3. Stillingsbeskrivelser.

Ovenfor under 2 er der ved fastlæggelsen af forflyttelsesgrænsen alene set på forskellen mellem stillingens faktiske indhold før og efter ændringen. Der er ingen hensyn taget til den stillingsbeskrivelse, som findes i NKL, ansættelsesbrev og opslag.

Stillingsbeskrivelser kan være af meget forskelligt indhold. Undtagelsesvis er de ret udførlige og giver udtrykkelig besked om stillingens indhold<sup>42</sup>). Undertiden — især ved specialister — indeholder de en kort og ofte ret vag angivelse af arbejdets art. For mange, især for generelt kompetente administratorer, giver stil-

<sup>39</sup>) Jfr. finansministeriets udtalelse i U. 1962 s. 661.H.

<sup>40</sup>) Under rigsdagsforhandlingerne om magistratsembedsmændenes faste aflønning svarede justitsministeren på et spørgsmål om, hvorvidt den senere 1861-lovs § 9 omfattede pligt til at tale bopælsflytning, at »en egentlig oprykning af de territoriale forhold ikke kunne komme ind derunder, thi så måtte det betragtes som en forflyttelse, og bestemmelsen i grl. § 22 komme til anvendelse«. RT 12. sess. (1860) Ft. sp. 643.

<sup>41</sup>) U. 1879 s. 442.

<sup>42</sup>) Se folkeskolelovens § 27,1 og finansministeriets ovennævnte udtalelse. Unm. skr. 26/8 1955 går meget vidt i retning af at antage forflyttelse; men resultatet begrundes tillige i stillingsbeskrivelsen.

<sup>43</sup>) F. eks. NKL § 183, 28. lønklasse, og § 201.

lingsbeskrivelserne meget ringe eller slet ingen oplysninger om arbejdets art. Det hindrer dog ikke, at stillingsbeskrivelserne i forbindelse med mer eller mindre faste traditioner for de fleste stillinger giver de initierede et ganske godt indtryk af tjenestens faktiske indhold.

Over en bank har stillingsbeskrivelserne følgende indhold: De indeholder alle angivelse af tjenestegren, charge og sted (for centraladministrationen og for visse andre stillinger stilltende). Derudover kan findes mer eller mindre udførlige angivelser af arbejdets art og eventuelle særvilkår for denne stilling eller en bestemt gruppe stillinger.

Spørgsmålet er, hvilken retlig virkning disse stillingsbeskrivelser har for forflytelsesgrænsens fastlæggelse, særlig om de medfører modifikationer i de retningslinier, der er opstillet under 2.

Stillingsbeskrivelserne har i al fald betydning ved at være medvirkende til at bestemme, hvilke ændringer der må betegnes som forudseelige, se nedenfor under 4<sup>44</sup>).

Dernæst kan de have betydning ved at klarlægge de faktiske forhold.

Det afgørende er imidlertid, om stillingsbeskrivelserne har videregående betydning for forflytelsesgrænsen. Problemet kommer frem, hvor NKL — hvilket ret ofte forekommer — opererer med forskellige stillingsbeskrivelser, selv om der ikke mellem de pågældende stillinger kan påvises væsentlige forskelle i de momenter, der under 2. er betegnet som især bestemmende for stillingens faktiske indhold. I sådanne tilfælde vil det kunne forekomme, at en stilling ændres således, at der ikke efter retningslinierne under 2 skulle foreligge forflyttelse, men således at stillingen nu svarer bedre til en anden af de i NKL opregnede stillingsbeskrivelser end til den, hvori tjenestemanden blev ansat. Er dette i sig selv tilstrækkeligt til at statuere forflyttelse?

Problemet har særlig praktisk betydning ved stillingsbeskrivelsernes angivelse af tjenestegren<sup>45</sup>). For tjenestemænd, der er beskæftiget

ved manuelt kontorarbejde, for mange specialister og for mange akademiske tjenestemænd i centraladministrationen er den reelle forskel på stillingernes indhold indenfor forskellige tjenestegrene lille, men stillingsbeskrivelsernes tjenestegrensangivelse er helt forskellig. Forudsat at der med hensyn til vederlag, arbejdets omfang og art, prestige, udsigter, sted o.s.v. ikke er større forskelle end dem, der efter retningslinierne under 2 må accepteres, fører så stillingsbeskrivelserne alene til, at der foreligger forflyttelse, såfremt en tjenestemand flyttes f.eks. fra statsbanernes til postvæsenets personaleforvaltning, eller såfremt en sekretær i boligministeriet flyttes over i landbrugsministeriet?

Spørgsmålet er overordentligt tvivlsomt.

På den ene side kan man sige, at stillingsbeskrivelsernes angivelse af tjenestegren er udtryk for en organisatorisk opbygning af forvaltningen, der i sine grundtræk er meget gammel og fast. Grl. § 27,3 må forudsætte et sådant organisatorisk skelet, og det er derfor ikke ved fortolkningen af bestemmelsen berettiget alene at se på det faktisk forskellige i stillingerne. Hertil kan føjes, at tjenestegrensinddelingen formentlig har haft væsentlig betydning for den enkelte tjenestemand valg af stilling. Tjenestegrensinddelingens fasthed har tillige bidraget til at skabe en korpsånd, som bør tages med i betragtning ved siden af de mere håndgribelige momenter under 2. Endelig kan man henvise til, at både praksis og litteraturen<sup>46</sup>) er gået ud fra, at overførelse til en anden tjenestegren er forflyttelse.

På den anden side kan man gøre gældende, at det faktiske og ikke en formel stillingsbeskrivelse må være afgørende for fastlæggelsen af en grundlovsstandard, der netop skal være en beskyttelse på tværs af lovgivers og forvaltningens optræden. Argumentet om tjenestemand valg er også svagt. En sekretær i et vist ministerium kan jo i al fald ikke vægre sig imod, at et andet ministeriums sagområde lægges under det, der i hans stillingsbeskrivelse er angivet som tjenestegren. Og i al fald kan den almindelige samfundsudvikling, herunder de tekniske fremskridt, føre til væsentlig større ændringer, som må accepteres, end dem der kan følge af at krydse grænserne mellem tjenestegrene. Hvad angår litteraturen kan anføres, at man kan have haft de tilfælde for øje, hvor ændring i tjenestegren modsvares af ændring i stillingens reelle

<sup>44</sup>) Forskellen mellem denne virkning og den her omtalte er naturligvis ikke skarp. Men i de typiske tilfælde, f. eks. for akademiske tjenestemænd i store dele af centraladministrationen kan forskellen fastholdes.

<sup>45</sup>) Lignende problemer kan opstå vedrørende charge, men albuenummet for ændringer er her formentlig større. Man har således ved indførelsen af den fælles-akademiske lønramme afskaffet ansættelsesbrev til fuldmægtige.

<sup>46</sup>) Poul Andersen s. 200.

indhold; og med hensyn til praksis kan det gøres gældende, at den retlige betydning af en praksis, som er gunstigere for de retsundergivne, end loven kræver, er meget tvivlsom, jfr. nedenfor under 6.

Den foreliggende retspraksis indeholder ingen væsentlig vejledning<sup>47)</sup>. Efter min opfattelse er der imidlertid grund til at vente, at stillingsbeskrivelsernes angivelse af tjenestegren vil få en vis selvstændig betydning. For det første er forflytelsesgrænsen, som den fastlægges ved momenterne under 2 (og 4), naturligvis ikke skarp. I tvivlstilfælde vil stillingsbeskrivelsen allerede derfor blive tillagt betydning. Men den traditionelle inddeling i tjenestegrene er formentlig så indgroet, at stillingsbeskrivelserne tillige kan få en mere principiel, selvstændig virkning. Domstolene må ventes i det mindste at ville slække kravene til den faktiske ændringsintensitet, hvor ændringen klart fører stillingen ind under en anden stillingsbeskrivelses tjenestegren.

#### 4. Forudseelige ændringer.

Enhver statstjenestemand må forudse, at hans tjenestes indhold med tiden vil blive ændret. Sådan har det altid været<sup>48)</sup>, og det er nu udtrykkeligt udtalt i LPL § 4. For så vidt har forudseelighedssynspunktet ingen selvstændig betydning for fastlæggelsen af forflytelsesgrænsen. Det er kun en af forklaringerne på, at kravene til ændringernes intensitet må sættes højt.

<sup>47)</sup> U. 1962 s. 661.H underkendte domstolene en formel betragtning, der minder om stillingsbeskrivelserne, nemlig at ændringer i skoleplanen i sig selv skulle medføre stillingens nedlæggelse. Dommen kan dog på dette punkt kun tillægges begrænset betydning. Den formelle betragtning var i denne sag åbenbart absurd. - U. 1919 s. 852 - hvis resultat er tvivlsomt - og U. 1948 s. 907 har måske tillagt stillingsbeskrivelsen den betydning, at undersøgelse af ændringer i de faktiske forhold var overflødig, såfremt ændringen klart lå indenfor stillingsbeskrivelsen. I så fald illustrerer dommene kun beskrivelsernes betydning ud fra forudseelighedssynspunktet. I U. 1923 s. 821.H udtales det udtrykkeligt, at opslags tekst ikke kunne hindre en vis ændring, men dommeren synes på den anden side at have lagt ikke ringe vægt på hovedinddelingen af embederne i den kgl. anordning. U. 1924 s. 72.H godkendte forøgelsen af timetallet, selv om det gamle timetal udtrykkeligt var nævnt i konstitutionsskrivelsen. - I U. 1960 s. 398.H førte særlige oplysninger vedrørende stillingsbeskrivelsens tilblivelse til, at der ikke blev lagt vægt på den.

<sup>48)</sup> *Holck*: Den danske statsforvaltningsret s. 46-47 og *Poul Andersen* s. 144.

Undertiden må bestemte tjenestemænd eller grupper af tjenestemænd imidlertid forudse ændringer, som går udover, hvad tjenestemænd i almindelighed efter retningslinierne under 2. må finde sig i. I så fald får forudseelighedssynspunktet væsentlig, selvstændig betydning for forflytelsesgrænsens fastlæggelse.

Forholdene er særlig klare, hvor lovgivningens stillingsbeskrivelser for bestemte tjenestemænd eller for grupper af tjenestemænd indeholder positive regler, der pålægger dem pligt til at aquiescere ved ændringer, som alene på grundlag af en bedømmelse af de faktiske forhold før og efter formentlig ville blive betegnet som forflytelse<sup>49)</sup>. Eksempler på sådanne regler findes i NKL § 48, der angår en enkelt tjenestemand og ændringer i arbejdets art, § 134,4, der ligeledes angår arbejdets art, men som omfatter en - lille - gruppe tjenestemænd, og § 7,1, 4 og 5, der gælder for en hel tjenestegren og også omfatter stedlige ændringer<sup>50)</sup>. Med ganske samme virkning som sådanne positive lovregler findes på visse områder fast praksis - med mer eller mindre klar lovhjemmel - der medfører lignende pligter for tjenestemændene til at finde sig i ændringer ud over det sædvanlige. Det gælder f.eks. i vidt omfang for forsvarers personel og for store dele af postvæsenets og statsbanernes tjenestemænd, der må finde sig i stedlige ændringer<sup>51)</sup>. Og det gælder arbejds- og socialministerierne og de sociale institutioners akademiske personale; begge steder findes der såkaldt fælles advancement med det resultat, at de akademiske tjenestemænd må finde sig i større ændringer i sagområde, end man ellers i praksis kræver<sup>52)</sup>. I sådanne tilfælde er det utvivlsomt, at tjenestemænd ansat (i deres nuværende stilling), efter at lovreglen blev gennemført eller traditionen fast, må forudse de nærmere beskrevne eller på anden måde fastlagte ændringer og følgelig ikke kan påberåbe sig forflytelsesgrænsen.

<sup>49)</sup> Jfr. til det følgende *Holck* 1. c., *Poul Andersen* s. 200 og lønningskommissionen af 1929 I s. 16.

<sup>50)</sup> Ældre eksempler findes i 1. 12/1 1858 om lønninger for universitetets embedsmænd § 6 og 1. 25/3 1871 om lønninger for adskillige under ministeriet for kirke og undervisningsvæsenet hørende embeds- og bestillingsmænd § 4, der angår ændring i arbejdets art og aflønning, og i 1. 105 13/5 1911 om statspolitiet § 2,1, 3. pkt., der angår tjenestested.

<sup>51)</sup> Hærloven af 6/7 1867 § 116 indeholdt for hærens vedkommende hjemmel hertil, men praksis var ældre, se ovenfor s. 105 med note 3.

<sup>52)</sup> Indirekte hjemlet i NKL § 4, 7) og afdeling 6, jfr. lønningskommissionen af 1954 II s. 109.



Også på mindre klart grundlag kan forudseelighedssynspunktet føre til en udvidelse af de ændringer, som en tjenestemand skal finde sig i. En stillingsbeskrivelse, der angiver en tjenestegren med særlig omfattende og broget sagområde, f.eks. politiet eller indenrigsministeriet, vil således afskære enhver tvivl om, at tjenestemanden må finde sig i saglige omplaceringer indenfor tjenestegrenen<sup>53)</sup>, men der kan rejses tvivl vedrørende tilladeligheden af lignende ændringer i en tjenestegren med meget snævert sagområde, som f.eks. skibstilsynet.

Det synes efter retspraksis endogså muligt at tage hensyn til ændringer, som tør anses for forudseelige, ikke på grund af bestemmelser og traditioner vedrørende tjenesten, men på grund af de vilkår, hvorunder denne udøves. Landsretten har således i U. 1955 s. 947 H (s. 950) lagt vægt på, at de grønlandske tjenestemænd måtte forudse udviklingen væk fra det patriarkalske kolonistyre og derfor måtte finde sig i ændringer, der var en følge af denne udvikling<sup>54)</sup>.

Hvor det overhovedet er lovligt i opslag, ansættelsesbreve eller forbehold, jfr. kap. V, at give særregler for den enkeltes stilling, kan der også blive tale om at tillægge sådanne administrativt tilblevne, individuelle bestemmelser betydning for ændringernes forudseelighed<sup>55)</sup>.

Hidtil er talt om, at særlige forhold kan føre til, at visse tjenestemænd må forudse ændringer, som går ud over, hvad andre tjenestemænd behøver at regne med. Stillingsbeskrivelser, herunder særbestemmelser, fast praksis eller individuelle bestemmelser, kan naturligvis også have den virkning at indskrænke kredsen af de ændringer, som må forudses, og kan derved føre til, at en bedømmelse af en foreliggende ændring lettere vil resultere i, at der statueres forflyttelse. Angivelse af en meget snæver tjenestegren kan — som nævnt ovenfor — eventuelt have denne følge, og en særlig tilkendegivelse - f.eks. i et opslag - kan også få virkning<sup>56)</sup>.

I praksis vil forudseelighedssynspunktet dog formentlig især få betydning ved at udvide ad-

gangen til at foretage ændringer i bestående tjenestemandstillinger.

## 5. Generelle ændringer.

Der er grund til at tro, at domstolene vil være mere tilbageholdende med at statuere forflyttelse, når ændringen i en tjenestemandstilling sker som led i en generel omordning af alle eller dog større grupper af tjenestemandshold, end hvor ændringen kun rammer en enkelt eller nogle få tjenestemænd. Forflyttelsesgrænsen ophæves; ganske vist ikke, blot fordi der sker en generel omordning, jfr. ovenfor s. 104-105; men kravene til ændringens intensitet vil utvivlsomt blive skærpet.

Der er ingen dom, der direkte udtaler dette; men 2 højesteretsdommere har i kommentarer til afsagte domme understreget synspunktet. Højesteretsdommer *Lorenzen* har i en kommentar til U. 1955 s. 947 H i T.f.R. 1956 s. 384 lagt vægt på, at ændringen i kolonibestyrerstillingen skete som led i en generel nyordning foranlediget af udviklingen på Grønland; og højesteretsdommer *Spleth* har i en - endnu utrykt — kommentar til U. 1962 s. 465 H udtalt: »Dommen afviser vel ikke den mulighed, at en ændring af vilkårene for en tjenestemandsgroupe kan være af en sådan karakter, at den giver vedkommende tjenestemand ret til at kræve afsked med pension, men der kunne næppe herske tvivl om, at sådanne forhold ikke forelå i dette tilfælde. Reglerne om forflyttelse er særlig givet for at værne den enkelte tjenestemand, og det ville være unaturligt at tale om »forflyttelse« af samtlige kriminaloverbetjente og kriminalbetjente, fordi afskedigelsesalderen blev nedsat« 57).

Tendensen til at slække på den beskyttelse af tjenestemandene, som ligger i forflyttelsesgrænsen, i tilfælde af forvaltningsreformer kan tænkes retlig begrundet på flere måder. Formålet med grl. 1849 § 22, der bl.a. indeholdt den nuværende grl. § 27,3., var at beskytte embedsmændenes selvstændighed mod de farer for pres, som den frie afskedigelses- og forflyttelsesret kunne medføre. Sådant fare findes ikke eller i al fald kun i ringe grad ved ændringer, som omfatter alle eller store grupper af tjenestemænd. Tankegangen, der i sin konsekvens ville

<sup>57)</sup> Jfr. også at *Poul Andersen* s. 149 ikke vil anse generelle lønændringer, men nok konkrete, for forflyttelse.

<sup>53)</sup> Jfr. U. 1919 s. 852 og U. 1948 s. 907.

<sup>54)</sup> I U. 1962 s. 661.H argumenteredes med, at ændringen fra eksamensfri til eksamenskole ikke var af betydning, fordi sådan ændring måtte forudses for en hvilken som helst eksamensfri skole.

<sup>55)</sup> Jfr. landsrettens præmisser if. i U. 1960 s. 398.H.

<sup>56)</sup> Jfr. U. 1923 s. 821.H, hvor opslaget dog ikke blev tillagt betydning.

føre til, at enhver beskyttelse mod generelle ændringer bortfaldt, er ikke uden betydning; men den lider af den skavank, at allerede pensionsberettigede tjenestemænds adgang til pension i forflyttelsessituationen efter gængs accepteret opfattelse tillige er baseret på grl. § 73. Den særlige forflyttelsesbeskyttelse blev desuden vedtaget, selv om det på rigsforsamlingen udtrykkelig var blevet påpeget, at forfatningsændringen også kunne medføre forvaltningsreformer<sup>58)</sup>).

Den afgørende begrundelse må derfor formentlig søges i betragtninger, der er velkendte fra ekspropriationsretten. Ifølge gængs fortolkning af grl. § 73 falder indgreb, som lovgivningsmagten finder samfundsgavnligt, som rammer generelt og derfor ikke vilkårligt, og som ikke har en alt for høj grad af intensitet, som hovedregel udenfor ekspropriationsbegrebet og kan derfor foretages uden erstatning. Ikke aldeles omkalfatrende ændringer i en tjenestemandstilling som følge af en nogenlunde omfattende forvaltningsreform, der gennemføres ved lov, vil efter lignende synspunkter tendere i retning af at falde indenfor forflyttelsesgrænsen.

## 6. Administrativ praksis.

Heller ikke under enevælden var embedsmændene pligtige at finde sig i forflyttelse, og grl. 27,3 har været gældende ret i mere end 100 år. Selv om retssagerne er få, er det derfor åbenbart, at der findes en omfattende administrativ praksis for, hvornår en stilling er sådan ændret, at der foreligger forflyttelse. Denne praksis giver sig ydre udtryk i sædvaner for, hvornår der udstedes nyt ansættelsesbrev<sup>59)</sup>.

Administrativ praksis kan have en sådan fasthed og være så alment kendt, at den må sidestilles med de legale stillingsbeskrivelser og som følge deraf får virkning for forflyttelsesgrænsen efter forudseelighedssynspunktet, se ovenfor under 4.

<sup>58)</sup> Se ovenfor s. 102, jfr. s. 105.

<sup>59)</sup> Til brug ved denne undersøgelse har jeg gennem finansministeriet fået oplysninger om nuværende praksis med hensyn til udstedelse af nyt ansættelsesbrev i en halv snes tjenestegrene, og arkivar Niels Petersen, Rigsarkivet, har fremdraget forskelligt - især nyere - historisk materiale vedrørende praksis med hensyn til tjenestemænds overflytning fra et ministerium til et andet og fra et ministerium til et direktorat.

For stillingsændringer af typer, som kun relativt sjældent forekommer, vil praksis i almindelighed ikke være alment kendt og i det hele vanskeligt tilgængelig; men den kan naturligvis under en eventuel retssag bringes på det rene.

Spørgsmålet er derfor, hvilken vægt domstolene vil tillægge sådan administrativ praksis, såfremt den oplyses. Spørgsmålet har især praktisk betydning, såfremt det konstateres, at man tidligere i en række tilfælde har udstedt nyt ansættelsesbrev i anledning af ændringer, som nu er foretaget med påberåbt hjemmel i LPL § 4.

Sådan praksis er givetvis ikke ubetinget bindende; den fastlægger ikke autoritativt indholdet af forflyttelsesstandarder. Der er tilmed grund til at tro, at en for tjenestemændene gunstig praksis vedrørende udstedelse af nyt ansættelsesbrev vil blive tillagt ringere betydning end megen anden administrativ praksis. Staten er kendt som en hensynsfuld og langmodig arbejdsgiver. I adskillige tilfælde er omflytninger af tjenestemænd sket ved individuelle ordninger, der næsten har haft karakter af aftaler, og man har bevidst undladt at tage stilling til det retlige grundlag; et nyt ansættelsesbrev kan i en sådan situation være en ren formalitet. Domstolene har desuden vist en almindelig modvilje mod at tillægge de retsundergivne rettigheder, blot fordi administrationen i længere tid har stillet dem bedre, end loven krævede<sup>60)</sup>.

Det sagte hindrer naturligvis ikke, at oplysninger om administrativ praksis i tvivlstilfælde faktisk vil kunne øve indflydelse på fastlæggelsen af en så usikker grænse som forflyttelsesgrænsen. Der er heller ikke nogen skarp sondring mellem praksis, der er så fast og velkendt, at den får betydning efter forudseelighedssynspunktet, og anden praksis. Jo mere en praksis kan påvises at være almindelig kendt, des snarere må den antages at medvirke til at bestemme rammen om de forudseelige ændringer.

## III. De foreliggende reformovervejelser og forflyttelsesgrænsen.

### 1. Flytning fra et ministerium til et andet.

Ønsket om at flytte personale tværs over ministeriegrænserne kan opstå i forskellige situationer. Her skal behandles 3: I tilfælde af

<sup>D)</sup> Se de hos *Poul Andersen* s. 37 nævnte domme.

ændringer i ministeriernes kompetencefordeling kan der blive brug for at lade det personale, der i det gamle ministerium har behandlet de flyttede sager, følge med over i det nye ministerium (a). Overførelse af overtalligt personale til et ministerium med personalemangel (b). Bestræbelser for at indføre personalefællesskab i samtlige ministerier (c).

Den følgende fremstilling tager især sigte på akademiske tjenestemænd, og den bygger på gældende ret, der bl.a. indebærer, at stillingsbeskrivelserne i NKL og ansættelsesbrevene i almindelighed angiver et bestemt ministerium som tjenestegren<sup>1)</sup>.

a. Flytning af personale, der i det gamle ministerium har besørget de flyttede sager, til i samme charge – at bestride sagerne i det nye ministerium er i tidens løb ofte forekommet. Det er imidlertid vanskeligt at konstatere, under hvilke retlige former det er sket. Overførslerne er i almindelighed sket frivilligt og med mange individuelle særordninger. Så vidt vides er der i al fald siden 1920'erne oftest - i forbindelse med ændringer i normeringsloven - udstedt nye ansættelsesbreve til de flyttede tjenestemænd, og ofte har disse fået såkaldt tilbagegangsmærke, d.v.s. et mer eller mindre omfattende løfte om at avancere, som om de stadig var ansat i deres gamle ministerium. De flyttede har altså fået den fordel at indgå i to advancementslister. Der er kun fundet een sag, hvori spørgsmålet om pligt til at lade sig flytte med sagerne har været rejst. Ved overførelse af særforsorgssagerne fra undervisningsministeriet til socialministeriet i 1924 opstod i undervisningsministeriet tvivl om, hvorvidt man ikke - af hensyn til det tiloversblevne personale - burde nægte de flyttede akademiske tjenestemænd tilbagegangsmærke. I denne anledning blev det besluttet, at kun de, der blev »tvangsforflyttet«, skulle have tilbagegangsmærke, medens de, der frivilligt fulgte med sagerne, ikke fik jus revertendi. Man besluttede også, at såfremt ingen af sekretærerne godvilligt ville følge med, skulle den yngste tvangsforflyttes

med tilbagegangsmærke<sup>2)</sup>. Heri ligger formentlig en forudsætning om, at grl. § 27,3 ikke kan påberåbes, såfremt der er tale om sagerne omfordeling mellem ministerierne, og der gives den flyttede tilbagegangsmærke til det gamle ministerium.

Efter min opfattelse kan staten som arbejdsgiver gå videre. Ved overflytning fra et ministerium til et andet i forbindelse med ændringer i kompetencefordelingen mellem ministerierne kan retsstillingen ikke bedømmes alene på grundlag af grl. § 27,3. Forflyttelsesreglerne kan ikke fortolkes på en sådan måde, at de praktisk lammer anvendelsen af grl. § 14, der har samme alder og retskildeværdi som § 27,3. Grl. § 14 må i al fald medføre, at der i denne situation ikke kan lægges nogen som helst vægt på stillingsbeskrivelsen og på den ramme for forudseelige ændringer, som stillingsbeskrivelsen måtte lægge. Ændringer efter § 14 er også forudseelige.

Men heller ikke bedømmelsen af den faktiske forskel på stillingen i det nye og det gamle ministerium kan være aldeles upåvirket af grl. § 14.

I almindelighed er den faktiske forskel på stillingerne i forskellige ministerier ret lille. Ser man væk fra eventuelle forskelle i prestige, som i al fald ikke er tilstrækkelig store, kan kun forskelle på to punkter få betydning. Ved overførelse til et andet ministerium risikerer tjenestemanden - ved rotation indenfor dette - at komme til at behandle sager fra samfundsområder, som han aldrig ville have truffet i sit gamle ministerium. Dette er - under hensyn til grl. § 14 - utvivlsomt ikke tilstrækkeligt til at statuere forflyttelse, med mindre det drejer sig om specialister<sup>2a)</sup>. - Overførelsen til et nyt ministerium kan betyde en væsentlig ændring i advancementsmulighederne, både i chancen for at avancere og i eventuelle udgangsstillingers art. Sådan ændring foreligger naturligvis ikke, hvis den flyttede får tilbagegangsmærke. Men hvor advancementsforholdene ikke er meget forskellige, f. eks. ved flytning fra justitsministeriet

<sup>1)</sup> Når i det følgende tales om ministerium, omfatter ordet de embeder, som efter NKL og tradition er tjenestemandsmæssige advancementsområder. Det er i almindelighed ministerierne, men er i finansministeriet mindre enheder, medens til gengæld arbejds- og socialministerierne er en personalemæssig enhed.

<sup>2)</sup> Undervisningsministeriets 3. kt. j.nr. 1866/1924. - Rent faktisk blev den yngste sekretær overført; men om det skete frivilligt eller ikke ses ikke af sagen. Han blev senere fra sekretær i socialministeriet befordret til kontorchef på rigshospitalet, en stilling, som traditionelt ligger indenfor undervisningsministeriets område.

<sup>2a)</sup> Jfr. ovenfor s. 108.

eller udenrigsministeriet, foreligger der ikke forflyttelse, selvom tilbagegangsmærke nægtes.

Resultatet er således efter min opfattelse, at man - i betragtning af grl. § 14 og den ringe forskel på arbejdets art i ministerierne - kan flytte i al fald generelt kompetente administratorer med sagerne fra et ministerium til et andet, dog således at man ved store forskelle i avancementsmulighederne må give tilbagegangsmærke.

Om der i forbindelse med overflytningerne bør udstedes nye ansættelsesbreve og foretages ændringer i normeringsloven bliver under disse omstændigheder et rent ordensspørgsmål.

b. Tvangsmæssig overførelse af nødvendigt personale fra et ministerium til et andet, som har større personalebehov, er så vidt vides aldrig sket og ville utvivlsomt stride mod traditionen og fastgroede forestillinger.

I denne situation kan man ikke påberåbe sig grl. § 14 og heller ikke generalitetssynspunktet. Hvis man holder sig til de sædvanlige tilfælde, hvor forskellen i stillingernes faktiske indhold i forskellige ministerier er lille, må det afgørende blive, hvilken vægt der skal tillægges stillingsbeskrivelsen.

Det er tvivlsomt<sup>3)</sup>, men jeg vil anse det for mest sandsynligt, at domstolene i et tilfælde som dette vil statuere forflyttelse. Traditionen bag stillingsbeskrivelserne er meget stærk; og det vil formentlig også spille en rolle, at der ikke er særlig gode grunde for netop at flytte personalet. Ulemperne kunne undgås ved omordning af sagerne og væsentligt afbødes ved forskellige personalepolitiske foranstaltninger.

c. Fælles personale for sideordnede styrelser er skabt f. eks. for arbejds- og socialministerierne og for disse ministeriers institutioner. I det første tilfælde har fremgangsmåden været den, at det eksisterende personale ikke blev delt ved arbejdsministeriets oprettelse, og for senere ansatte lyder stillingsbeskrivelsen på ansættelse i begge ministerier. I det sidste tilfælde var midlet en bevidst avancementspolitik, der ved fremmelser til ledige avancementsstillinger tog hensyn til anciennitet i samtlige institutioner<sup>4)</sup> og - for senere ansatte - påny stillingsbeskrivelsen. Praksis giver således ingen vejledning med hensyn til mulighederne for at flytte allerede an-

satte tjenestemænd i samme charge rundt mellem ministerierne på samme måde som tjenestemænd flyttes fra kontor til kontor indenfor de enkelte ministerier.

Afgørende for, om en sådan reform kunne gennemføres uden at komme i konflikt med grl. § 27,3, er, om stillingsbeskrivelserne, som er udtryk for lang, fast tradition, og som derfor - med forbehold af ændringer efter grl. § 14 — må tillægges en vis vægt som ramme om de forudseelige ændringer, er tilstrækkeligt til ubetinget at anse overflytningen som forflyttelse, eller om vægten skal lægges på forskellen i stillingernes reelle indhold. Da situationen i praksis kun kan tænkes at opstå som led i en bevidst generel reform, finder jeg det sandsynligt, at domstolene vil lægge hovedvægten på det reelle, dog således at også relativt små faktiske forskelle kan få betydning. Jeg er derfor tilbøjelig til at mene, at f. eks. sekretærer, fuldmægtige og de ekspeditionssekretærer, der ikke fungerer som chefer eller souschefer, kan flyttes rundt mellem ministerierne, forudsat at de reelle forskelle mellem stillingerne, herunder især med hensyn til avancement og biindtægter, er små. For chefernes vedkommende tror jeg, domstolene vil være mere tilbageholdende.

## 2. Flytning fra et ministerium til et direktorat.

Normalt angiver stillingsbeskrivelserne i NKL og ansættelsesbrevene et bestemt ministerium eller et bestemt direktorat som tjenestegren<sup>5)</sup>. Ansættelsesbrevene for de direktorater, som i NKL er opført sammen med ministerierne, udpeger endog enten ministeriet eller direktoratet.

Overførelse af tjenestemænd fra et ministerium til et direktorat synes i praksis især at være sket uden således, at enkelte tjenestemænd er flyttet uden samtidig overførelse af sager, eller således at ministeriets tjenestemænd er fulgt med sagerne til et direktorat. Så vidt vides er den første situation altid blevet betragtet som forflyttelse; men praksis sløres deraf, at flytningen i reglen er sket i forbindelse med avancement. Der er kun fundet lidt, nyere praksis vedrørende den anden situation. Ved oprettelsen af statens bygningsdirektorat toges der dog - indirekte - stilling. Ved direktoratets oprettelse var

<sup>5)</sup> Som undtagelser er allerede nævnt arbejds- og socialministerierne og de sociale institutioner. En anden undtagelse er luftfartsdirektoratet, hvor luftfarts-væsenet angives som tjenestested.

<sup>3)</sup> Jfr. ovenfor s. 110-112.

<sup>4)</sup> Soc.-min. j.nr. 14<sup>5</sup> 1929.

det en forudsætning - direkte udtalt i motiverne til lov nr. 294 6/7 1942 om statens bygningsvæsen<sup>6)</sup>), - at en del af indenrigsministeriets tjenestemænd skulle følge med sagerne til direktoratet, men at disse skulle bevare deres hidtidige tjenesteforhold til ministeriet. Et udslag heraf var, at stillingerne, så længe de beklædtes af indenrigsministeriets folk, normeredes under dette. Alligevel viser indenrigsministeriets arkiv, at to tjenestemænd har fået nyt ansættelsesbrev for at bestride en stilling i direktoratet, der var ganske den samme både i henseende til charge og til stillingens indhold som den, de tidligere havde udøvet i ministeriet<sup>7)</sup>. - Selv om man ikke kan lægge helt afgørende vægt på udstedelsen af ansættelsesbreve — jfr. ovenfor s. 114 — lader dette eksempel sig dog bedst forene med den gængse, ueftertænkte opfattelse blandt centraladministrationens tjenestemænd: at overførelse fra et ministerium til et direktorat er forflyttelse<sup>8)</sup>.

Bedømmelsen af, hvorvidt domstolene kan ventes at ville anse flytning fra et ministerium til et direktorat som forflyttelse, afhænger naturligvis af, hvordan direktoratsordningen udformes.

a. Særlig aktuell interesse har spørgsmålet om, hvorvidt tjenestemænd, som for øjeblikket efter NKL's og ansættelsesbrevens stillingsbeskrivelse er ansat i undervisningsministeriet, kan overføres til de direktorater, som Administrationsudvalget har foreslået oprettet, uden at overførelsen giver ret til afsked med pension efter grl. § 27,3.

Så vidt ses har de foreslåede direktorater følgende karakteristika<sup>9)</sup>): 1) De sager, som Administrationsudvalget beskriver som departementale, udskilles af den nuværende sagmasse; resten udgør direktoratets sagområde. 2) I direktoraterne er den øverste overordnede direktøren. Heraf må efter gængs praksis i centraladministrationen formentlig følge, at ministeren - uanset hvordan direktørens forhold til departementet ordnes — ikke er umiddelbar overordnet for andre af direktoratets tjenestemænd end direktøren. 3) Der skal være personalefæl-

lesskab mellem departementet og direktoraterne i al fald for så vidt angår det administrative, akademiske personale. 4) Direktører forudsættes at kunne udnævnes blandt cheferne for direktoratets pædagogiske afdeling; disse må formodes i almindelighed at have afgangseksamen fra seminarium eller skoleembedseksamen.

Når direktoraterne oprettes ved en deling af det nuværende undervisningsministeriums sagområde, og når der opretholdes personalefællesskab, er det tvivlsomt, om overførelse fra det nuværende undervisningsministerium til et af de foreslåede direktorater overhovedet strider mod de nuværende stillingsbetegnelser i NKL og ansættelsesbrevene. Det afgørende bliver derfor den reelle forskel på stillingerne i det nuværende ministerium og de foreslåede direktorater samt generalitetssynspunktet.

En bedømmelse af den faktiske forskel mellem stillingerne må koncentreres om arbejdets art, arbejdsmilieu, udsigter og prestige.

For tjenestemænd, som i ministeriet har beskæftiget sig med de opgaver, der af Administrationsudvalget betegnes som departementale, vil overførelse betyde en vis ændring i *arbejdets art*. Efter mit skøn er forskellen ikke tilstrækkelig stor. Adskillelsen mellem de to hovedgrupper af sager, som Administrationsudvalget arbejder med, er efter Administrationsudvalgets egen fremstilling ikke skarp; adskillige tjenestemænd i direktoraterne må også for fremtiden formodes at arbejde med på de departementale sager. Mange tjenestemænd i ministeriet må i dag helt eller i det væsentlige beskæftige sig med »direktoratsopgaver«, og alle måtte have ventet som led i den indre rotation at få disse opgaver. Det foreslåede personalefællesskab, der må formodes at resultere i rotation også mellem departement og direktorater, vil bevare mulighederne for vekslende arbejdsopgaver. Hovedforskellen vil derfor for mange blive, at mens de i dag behandler »departementale« og »direktoratssager« samtidig, vil de for fremtiden i en periode beskæftige sig med den ene slags sager og i en anden med den anden slags. Hertil kommer den mere almindelige betragtning, at staten som arbejdsgiver har en vid adgang til, så længe man holder sig indenfor traditionelt administrativt arbejde, at ændre arbejdets art for generelt kompetente administratorer enten ved ændringer i den materielle lovgivning eller ved organisatoriske forandringer<sup>10)</sup>. Og grænsen

<sup>6)</sup> RT 1941/42 A sp. 5369 ff.

<sup>7)</sup> For den enes vedkommende fremgår dette endda af forestillingen til den kgl. resolution.

<sup>8)</sup> Ved oprettelsen af direktoratet for statens skibstilsyn blev der udstedt nye ansættelsesbreve for 2 kontorfolk, der fulgte med fra ministeriet til direktoratet. For det øvrige personale opstod intet problem; det var ikke ansat i ministeriet.

<sup>9)</sup> Administrationsudvalgets betænkning 1. s. 32 ff.

<sup>10)</sup> Jfr. ovenfor s. 109.

mellem det, Administrationsudvalget kalder departementale og direktoratsopgaver, er ikke så skarp, at ikke begge med rimelighed hører til de funktioner, som en akademisk tjenestemand i ministerierne må vente at blive sat til at udføre.

Hovedspørgsmålet vedrørende *arbejdsmilieu* er formentlig, hvilken vægt man skal lægge på, at den øverste chef for de i direktoraterne ansatte bliver en tjenestemand i stedet for som nu en minister. For de underordnede, hvis kontakt med ministeren er ringe og usikker, er ændringen givetvis ikke væsentlig nok. For de overordnede, især tjenestemænd på kontorchefniveau og umiddelbart derunder<sup>11)</sup>, er forholdet ikke slet så sikkert; men i betragtning af, at de også under den nuværende organisationsform må vente, at der kan være forskel på forskellige overordnedes kontakt med ministeren, og da personalefællesskabet må formodes at føre til en vis rotation også blandt de højeste tjenestemænd, finder jeg ikke ændringen væsentlig nok.

Jeg er overbevist om, at det forhold, at direktøren har en anden uddannelse end højere embedsmænd i centraladministrationen traditionelt, ikke kan føre til at anse overførelse til et direktorat som forflyttelse. Ændringen er alt for ringe og u håndgribelig. Desuden falder skoleembedseksamen direkte indenfor LPL § 6,3, 1. pkt., og bestemmelsens 2. pkt. i forbindelse med de til paragraffen knyttede bemærkninger<sup>12)</sup> åbner mulighed for ansættelse i traditionelle administrative stillinger af så forskelligartet uddannede personer, at tjenestemændene på dette punkt måtte kunne forudse lidt af hvert.

Afgørende bliver formentlig spørgsmålet om, hvorvidt *udsigterne* forringes for de tjenestemænd, der skal tjenstgøre i direktoraterne<sup>13)</sup>. Formelt betyder personalefællesskabet for det administrative, akademiske personale, at alle - uanset overførelsen til direktoraterne - har samme chance for advancement ud over 19.-24. løn-

<sup>11)</sup> For departementscheferne vil flytning til et direktorat naturligvis betyde forflyttelse.

<sup>12)</sup> Lønningskommissionen af 1954 I s. 11-12, jfr. FT 1957/58 B sp. 957 og 997-98.

<sup>13)</sup> Såfremt en overførelse til direktoraterne betyder personalefællesskab med eksisterende direktoraters tjenestemænd, kompliceres forholdene. En sådan blanding af hidtil - faktisk - adskilte personalegrupper kan forrykke advancementsforholdene for begge grupper væsentligt, og desuden kommer stillingsbeskrivelses-spørgsmål til at spille en større rolle.

klasse og for eventuelle udgangsstillinger. Men det er ikke helt sikkert, at de faktiske forhold vil komme til at svare hertil. Der kan meget vel tænkes at blive en tendens til at koncentrere dem, der anses for bedst egnede, om ministeren og om de sager, hvori de store linier lægges. En følge heraf kan blive, at de, som således får særlig lejlighed til at vise deres evner og tilmed opnår nær kontakt med det samlede ministeriums top, får en ekstra chance for advancement. - Selvom en sådan udvikling manifesterer sig eller dog kan sandsynliggøres, tror jeg ikke, domstolene vil statuere forflyttelse. For det første er det åbenbart, at forskelle i advancementschancer, der skyldes forskel i egnethed, er legitime. Der vil intetsteds i centraladministrationen foreligge forflyttelse, fordi man for de akademiske tjenestemænds vedkommende afviger fra den endnu fremherskende tendens til senioritets-avancement også ud over 24. lønklasse. For det andet vil der uden enhver ændring i det nuværende ministerium kunne opstå ulighed i advancementschancerne beroende af kontakten med de øverste chefer. For det tredje ville man, uden at spørgsmålet om grl. § 27,3 med rimelighed kunne rejses, kunne have oprettet et planlægningskontor, et sekretariatskontor for ministeren el. lign. med samme ulighed i advancementschancer som resultat.

Så længe Administrationsudvalgets hovedprincip ikke er gennemført i størstedelen af centraladministrationen, vil tjenstgøring i et direktorat i stedet for i departementet vist nok føre til et vist *prestigetab*, der dog vil blive mindre, såfremt stillingsbetegnelsernes angivelse af tjenstegren fortsat lyder på undervisningsministeriet. Det er naturligvis en skønssag, hvilken vægt man tror en domstol vil lægge på sådanne forhold. Jeg tror ikke, denne prestigeforskel vil blive tillagt vægt.

Efter alt foreliggende og under hensyn til, at den foreslåede omordning af undervisningsministeriet har et klart generelt præg - Administrationsudvalget proklamerer reformen som udslag af et princip, der bør gælde som hovedregel for centraladministrationens opbygning<sup>14)</sup> - er det min opfattelse, at flytning fra det nuværende undervisningsministerium til et af de foreslåede direktorater ikke vil være forflyttelse.

b. Overførelse af ministerielt (akademisk) personale til et direktorat af den nu kendte type,

<sup>14)</sup> Administrationsudvalgets 1. betænkning s. 30 og 32, jfr. s. 13, se dog reservationen s. 6.

hvor der ikke findes personalefællesskab med departementet, vil langt snarere blive betragtet som forflyttelse. Der vil formentlig være ret betydelig forskel i udsigter, eventuelt også i ekstrairtdægter, og i prestige. Desuden vil stillingen efter overførelsen svare bedre til en anden stillingsbeskrivelse, og traditionen taler stærkt mod sådan flytning. Hvis overførelsen sker som led i en udpræget generel reform, der kun efterlader små departementer, er det dog sandsynligt, at domstolene vil undlade at statuere forflyttelse. Generalitetssynspunktet vil tale for anerkendelse af en sådan ordening, og forskellen i udsigter vil blive mindre allerede som følge af direktoraternes størrelse. Forskellen kan tilmed gøres endnu mindre, såfremt departementernes personale i et vist omfang skal rekrutteres fra direktoraterne.

### 3. Flytning af hele styrelser med det der ansatte personale til provinsen.

Historisk har stedlige ændringer dannet kernen i forflyttelsesbegrebet. Det var ændringer i tjenestested, man først og fremmest havde for øje i 1849<sup>15)</sup>); og den juridiske litteratur har altid betegnet væsentlige stedlige ændringer som forflyttelse<sup>16)</sup>). Bortset fra områder, hvor særegler og fast tradition har gjort stedlige ændringer forudseelige for de ansatte<sup>17)</sup>), har man såvidt vides også i praksis altid udstedt nyt ansættelsesbrev ved omflytninger indenfor lokalforvaltningen eller fra centralforvaltningen til lokalforvaltningen. Nogen praksis, der belyser det specielle spørgsmål om udflytning af hele styrelser fra København, findes dog ikke.

Det er ikke helt klart, hvad der har gjort, at forflyttelse i den almindelige bevidsthed i så høj grad er blevet identificeret med stedlig ændring. Det sproglige kan have spillet en rolle; men afgørende har formentlig været dels den sammenhæng mellem gerningens indhold og distriktet, der er typisk for lokalforvaltningen, og dels forskellene i livsførelse udenfor tjenesten på forskellige steder. At dette sidste moment har spillet en rolle fremgår tydeligt af forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling. *Grundtvig* nævner eksempler, hvor forskellen i livsførelse er åbenbar: fra præst i København til præst på Anholt, fra professor ved universitetet til rektor i Aalborg<sup>18)</sup>); *Tage Müller* læg-

ger vægt på, om der i byen er en lærd skole<sup>19)</sup>); *Brinch-Seidelin* taler om slægts- og ejendomsforbindelser til et bestemt sted<sup>20)</sup>), og C. N. *Petersen* betegner visse forflytninger som stridende mod pågældendes hele livslykke<sup>21)</sup>). Trods den skete udjævning i livsvaner og samfærdselsmidlernes udvikling er det ubestrideligt, at der også i dag er betydelige forskelle i livsførelse, f. eks. i mulighederne for kulturelle goder, selskabelig omgang, børns skolegang o.s.v. mellem København og provinsen og mellem forskellige pladser udenfor København.

Når man skal tage stilling til det foreliggende spørgsmål, bliver det afgørende, hvilken vægt man skal lægge på dette moment. Ved udflytning af en centralstyrelse opstår naturligvis ikke spørgsmål om forskel på sagerne lokale præg som følge af ændring i tjenestested, og under forudsætning af i det væsentlige uændrede avancementsmuligheder og af stort set samme udsigt til ekstrairtdægter knyttet til stillingen vil den stedlige ændring heller ikke iøvrigt ændre stillingens reelle indhold. Og selvom det formentlig vil være naturligst i stillingsbeskrivelserne for centraladministrationens tjenestemænd i København at indfortolke et stiltiende tjenestested, vil dette formelle spørgsmål ikke blive afgørende. Strid mod stillingsbeskrivelsens udtrykkelige indhold bliver der i al fald ikke tale om.

Jeg er tilbøjelig til at mene, at stedlig bestemte forskelle i livsform stadig er en så væsentlig del af indholdet af stillingen, at der skal meget gode grunde til ikke at anse udflytning af styrelser fra København for forflyttelse for den enkelte tjenestemand. At grundlovsfædrene åbenbart slet ikke har forudset denne situation, finder jeg ikke afgørende, når de - og vist også al efterfølgende praksis — dog har lagt så åbenbar vægt på livsførelsen.

Blandt de gode grunde til ikke at betragte udflytning af hele styrelser som forflyttelse kan vist især peges på to:

Hensigten med grl. § 27,3 var først og fremmest at værne tjenestemændenes selvstændighed. Det er svært at se, hvordan den kan blive truet, fordi lovgivningsmagten eller administrationen efter saglige overvejelser vedrørende forvaltningens mest hensigtsmæssige placering flytter en styrelse fra København til provinsen. I mine øjne er denne betragtning ikke afgørende. Det er vel rigtigt, at grl. § 27,3 er sat ind i grund-

<sup>15)</sup> Ovenfor s. 105.

<sup>16)</sup> Ovenfor s. 106.

<sup>17)</sup> Ovenfor s. 112.

<sup>18)</sup> Rigsforsamlingen sp. 1690, jfr. Krieger sp. 1710.

<sup>19)</sup> Ibid. sp. 1713.

<sup>20)</sup> Ibid. sp. 1713.

<sup>21)</sup> Ibid. sp. 1712.

loven med den udtrykkelige begrundelse, at man ville sikre embedsmændenes selvstændighed<sup>22</sup>). Det er ligeledes givet, at dette synspunkt må tillægges vægt, når man skal afgøre, i hvilket omfang staten for fremtidig ansatte kan fastsætte regler af lignende type som dem i NKL § 7. Men når talen er om tjenestemænd, der allerede er blevet pensionsberettigede under de gældende regler, er den traditionelle opfattelse, der også spores på den grundlovgivende rigsforsamling, og hvorefter § 27,3 i det hele beskytter tjenestemændene mod alt for indgribende ændringer i deres hele status, velbegrundet<sup>23</sup>).

Større vægt har generalitetssynspunktet. Hvis lovgivningsmagten virkelig som konsekvent politik proklamerer, at meget væsentlige dele af centraladministrationen skal spredes som led i almindelige bestræbelser for at fordele urbanisering og industrialisering jævnt ud over landet, er jeg tilbøjelig til at tro, at domstolene ikke vil statuere forflyttelse, forudsat at flytningen ikke på anden måde fører til ændret indhold af den enkelte stilling. Så længe man derimod blot for at bryde hovedstadens dominerende stilling flytter enkelte styrelser, der har så ringe tilknytning til folketing og regering, at de åbenbart ikke behøver at ligge i København, er det min opfattelse, at der foreligger forflyttelse.

Der kan være grund til at understrege, at der naturligvis findes former for udflytning af centraladministrationen, der ikke rammes af ovenstående betragtninger. Det er således givet, at ingen ville kunne påberåbe sig forflyttelsesreglerne, hvis man besluttede at flytte hele centraladministrationen samlet til en eller anden plads udenfor København. Det er lige så sikkert, at en spredning af administrationen i tilfælde af krig eller krigsfare eller blot begrundet i utvivlsomme beredskabsformål efter almindelige nødrætsbetragtninger måtte være bindende for tjenestemændene. Hovedstadsområdet har også i de senere år fået en sådan udstrækning, at man givetvis kan flytte en styrelse til Glostrup eller Birkerød, uden at tjenestemændene kan påberåbe sig grl. § 27,3; formentlig måtte de også finde sig i udflytning til Roskilde eller Hillerød.

#### IV. Ventepenge.

Grl. § 27,3 er — som nævnt ovenfor s. 104 — ikke den eneste grænse for de ændringer i stil-

<sup>22</sup>) Ovenfor s. 102.

<sup>23</sup>) Jfr. ovenfor s. 113-14.

lingen, som en tjenestemand skal finde sig i. Ændringerne kan være så betydelige, at stillingen må anses for nedlagt, og tjenestemanden kan følgelig — så længe reglen er gældende ret<sup>1</sup>) — forlange ventepenge i henhold til LPL § 59.

Bedømmelsen af, hvornår en ændring er af en sådan karakter, at den må sidestilles med stillingens nedlæggelse, må utvivlsomt ske efter en afvejning af samme art og omfattende samme momenter som ved fastlæggelsen af forflyttelsesgrænsen<sup>2</sup>). De 2 grænser er dog ikke identiske. Der må stilles strengere krav til ændringens intensitet for at anse en stilling for nedlagt end for at statuere forflyttelse. Dette er nærliggende allerede af sproglige grunde, og fordi LPL er en særregel givet med et bestemt typisk forhold for øje og desuden giver tjenestemanden en særlig gunstig stilling. At der kræves intensere ændringer for at anvende LPL § 59 end grl. § 27,3 støttes også af højesteretsdommen i U. 1955 s. 947. Alle 9 højesteretsdommere var her enige om, at kolonibestyrerstillingen ikke var ændret i den grad, at den kunne anses for inddraget; men et mindretal på 2 fandt, at ændringerne var væsentlige nok til at statuere forflyttelse<sup>3</sup>).

#### V. Ændringer i stillingsbeskrivelser, forbehold m. v.

I ovenstående fremstilling er jeg gået ud fra de faktiske ændringer i en tjenstemandsstilling som det væsentlige. Forudsætningen har været, at ændringer i stillingsbeskrivelser enten slet ikke er foretaget, eller at de er sket lige efter eller samtidig med den faktiske ændring, eventuelt forud for denne, men med specielt sigte på en aktuel, faktisk ændring.

Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om staten som arbejdsgiver ved forandringer i stillingsbeskrivelser, der ikke således sker med sigte på aktuelle faktiske ændringer, kan udvide sin adgang til en gang i fremtiden at foretage sådanne. Dette er et nærliggende spørgsmål, fordi adgangen til ændringer i stillingen for store grupper af tjenestemænd allerede efter gælden-

<sup>1</sup>) Se ovenfor s. 104.

<sup>2</sup>) I retspraksis er der da heller ingen forskel på argumentationen og bedømmelsesgrundlaget i sager, hvori der nedlægges påstand om ventepenge, og i sager, der går ud på pension. I U. 1955 s. 947.H, hvor der var nedlagt påstand om begge ydelser, dækker argumentation og præmisser begge påstande.

<sup>3</sup>) Jfr. også Unm. skr. 26/8 1955.



de ret netop er stærkt udvidet i kraft af særregler af forskellig art<sup>1)</sup>.

Selv om det ikke direkte vedrører emnet, kan der være grund til at understrege, at *overenskomstansatte* ikke kan påberåbe sig grl. § 27,3 eller LPL § 59, med mindre dette følger af kontrakten<sup>2)</sup>.

Med virkning for enhver *nyansat tjenestemand* - altså ikke blot førstegangsansatte - har lovgivningsmagten en vid adgang til at fastsætte regler, der resulterer i, at vedkommende må finde sig i ændringer i videre omfang, end han var pligtig til i en eventuel tidligere stilling, og end andre tjenestemænd behøver<sup>3)</sup>. Der er naturligvis grænser for, hvor langt lovgivningsmagten kan gå. Grl. § 27,3 kan ikke fuldstændig udhules<sup>4)</sup>. Men jeg anser det f. eks. for givet, at lovgivningsmagten kan foreskrive, at alle nyansatte akademikere i centraladministrationen skal ansættes med centraladministrationen som tjenestegren og følgelig med pligt til at forrette tjeneste i en hvilken som helst styrelse indenfor centraladministrationen. Det er lige så givet, at der med virkning for alle nyansatte kan indføres en regel om, at centraladministrationens tjenestemænd skal være forpligtet til at følge med deres styrelse til provinsen.

Mere tvivlsomt er spørgsmålet, om administrationen på egen hånd ved forbehold ved ansættelsen af tjenestemænd kan nå lignende resultater. At LPL § 4 er fastsat ved lov taler imod administrativ fastlæggelse af de ændringer, som nyansatte tjenestemænd må forudse<sup>5)</sup>. I vidt omfang vil sådanne forbehold dog alligevel få virkning efter deres indhold. Så længe de har karakter af en nærmere konkretisering af de forudseelige ændringer indenfor § 4's grænse

<sup>1)</sup> Ovenfor s. 112.

<sup>2)</sup> Folketinget var i begyndelsen af den konstitutionelle periode flere gange virksom for at undgå den skranke, som grl. § 27,3 udgør. Både ved behandlingen af toldvæsenets lønninglov af 1850 og af hærloven af 1867 nægtede man at gå med til kgl. udnævnelse af visse tjenestemænd, fordi disse herefter vanskeligere kunne flyttes; RT 2. sess. (1850) B sp. 87-88, jfr. 113-14, og RT 1866/67 B sp. 1146.

<sup>3)</sup> Således allerede Krieger på den grundlovgivende rigsforsamling sp. 2826-27, jfr. *Hoick*: Den danske statsforvaltningsret s. 46.

<sup>4)</sup> Jfr. ovenfor s. 111.

<sup>5)</sup> Jfr. *Poul Andersen* s. 147. - I begyndelsen af den konstitutionelle tid anså man givetvis administrative forbehold for lovlige, se ovenfor s. 103 om 1861-lovens motiver, jfr. også den i note 9 nedenfor nævnte lov 25/3 1871 § 4.

- og sådan må de ofte forstås - er de fuldt lovlige<sup>6)</sup>. Men hertil kommer, at forflyttelsesgrænsens fastlæggelse i det konkrete tilfælde er så usikker, at forbehold med nogenlunde konkret og ikke alt for vidtgående indhold rimeligvis vil blive tillagt en vis betydning ud fra forudseelighedssynspunktet.

For allerede ansatte tjenestemænds vedkommende er spørgsmålet, om der ved lov kan fastsættes særregler for enkelte tjenestemænd, for grupper af tjenestemænd eller eventuelt for alle tjenestemænd, som klart pålægger dem pligt til at finde sig i ændringer, som de hidtil ikke har skullet underkaste sig. Svaret må være nej. Beskyttelsen efter grl. § 27,3 beror på grundloven, og lovgivningen kan ikke for allerede ansatte klart ændre forflyttelsesgrænsen. Hermed stemmer forhistorien til NKL § 7 om forpligtelsen til at finde sig i omflytninger indenfor udenrigstjenesten. Ved 1. 123 27/5 1908 om diplomat- og konsulatsvæsen § 23 indførtes den delvise - nyordning, at diplomater og lønnede konsulære tjenestemænd ikke udnævntes til nogen bestemt tjeneste, men var pligtige til at gøre tjeneste, hvor det bestemtes af administrationen. I lovens 5. midlertidige bestemmelse blev det imidlertid - under udtrykkelig påberåbelse af grundlovens forflyttelsesregel - bestemt, at nyordningen ikke fik virkning for de før lovens ikrafttræden ansatte<sup>7)</sup>. Et lignende standpunkt, men uden påberåbelse af grl. § 27,3, er taget i lønningsskommissionens motiver til NKL § 106 vedrørende sammenlægning af grupperne politio- og statsadvokatfuldmægtige<sup>8)</sup> <sup>9)</sup>.

En anden sag er, at også en regel, der omfat-

<sup>6)</sup> *Poul Andersen*: Statsret s. 582 anser forbehold om bestemt angivne ændringer i domstolsorganisationen ved nyansættelser af dommere for gyldige. - Af præmisserne i U. 1962 s. 661.H fremgår, at der har været anvendt forbehold ved læreransættelser om overførelse til en kommende skoleforbundsskole.

<sup>7)</sup> Betænkning afgivet af udenrigskommissionen af 1906 s. 138. Det første beskedne skridt i retning af omflyttelighed i udenrigstjenesten, kgl. resol. af 1/4 1863 om legationssekretærer, havde ligeledes kun virkning for fremtiden. Ved gennemførelsen af lov 257 6/5 1921 om udenrigstjenesten, jfr. lov 256 af s.d. om tillæg til og ændringer i tjenestemandsløven, hvor den nuværende ordning i NKL § 7 indførtes, ses spørgsmålet om de tidligere ansatte overhovedet ikke rejst.

<sup>8)</sup> Lønningsskommissionen af 1954 II s. 132.

<sup>9)</sup> Ældre eksempler af samme type findes i lov 12/1 1858 om lønninger for universitetets embedsmænd § 6 og lov 25/3 1871 om lønninger for adskillige under ministeriet for kirke og undervisningsvæsenet hørende embeds- og bestillingsmænd § 4.

ter allerede ansatte, kan få en vis virkning, hvor det er uklart, om de forudsatte ændringer overskrider forflyttelsesgrænsen.

Ovenstående har taget sigte på lovgivningsmagts ensidige ændringer. Man kan spørge, om det gør nogen forskel, at tjenestemændene på den ene eller anden måde har samtykket i begrænsningen af deres ret efter grl. § 27,3. Eller - med andre ord - om tjenestemændene kan give *afkald* på deres ret efter grl. § 27,3. I svensk retspraksis er det tilsvarende spørgsmål om afkald på uafsættelighed og uforflyttelighed i henhold til Regeringsformens § 36 blevet besvaret klart bekræftende, uanset at man i litteraturen har gjort gældende, at uafsættelighed og uf or flyttelighed var indrømmet tjenestemændene af samfundsmæssige grunde og ikke for deres egen skyld<sup>10</sup>). Der er ikke tilstrækkelig anledning til at gå dybere ind på, hvordan dette spørgsmål må besvares efter dansk ret. Hvis der virkelig blev givet den enkelte tjenestemand et reelt valg mellem visse goder, f. eks. lønforhøjelse, og beskyttelsen efter § 27,3, og hvis fordelene stod i passende forhold til det, den enkelte opgiver ved at fraskrive sig beskyttelsen efter § 27,3, er jeg tilbøjelig til at mene, at danske domstole vil komme til samme resultat som de svenske<sup>n</sup>). Også her i landet er grl. § 27,3 for de allerede ansatte først og fremmest en rettighed for den enkelte.

I visse særlige situationer kan der endelig opstå endnu et spørgsmål om udvidet adgang til ændring i stillingen for allerede ansatte ved for-

ændring i stillingsbeskrivelsen. Undertiden er stillingsbeskrivelsen i NKL videre end i ansættelsesbrevet, således f. eks. for tjenestemænd ansat i de direktorater, der er anført under ministerierne, NKL § 4,4) og 5). Kan administrationen i sådanne tilfælde ved simpelthen at udstede nye ansættelsesbreve med lovens tekst for de allerede ansatte udvide adgangen til omflytninger? At der i visse situationer kan udstedes nye ansættelsesbreve for allerede ansatte, uden at dette kan betragtes som forflyttelse, fremgår af ældre praksis. I 1856 indkaldtes alle kgl. bestallinger, og nye udstedtes med ny tekst i anledning af fællesforfatningen af 1855<sup>12</sup>). Herfra kan imidlertid intet sluttes; den ændrede tekst angik i dette tilfælde slet ikke den individuelle stillingsbeskrivelse. Resultatet må være, at forvaltningen ikke kan udnytte en tilfældig ufuldstændig stillingsbeskrivelse i loven til at fratage en tjenestemand rettigheder, som han ville have, såfremt han hørte til en kategori, hvis stillingsbeskrivelse er mere præcis<sup>13</sup>). Beskrivelserne i NKL er alt for tilfældige til, at der kan lægges større vægt på dem, med mindre det af teksten eller fast tradition virkelig fremgår, at meningen er at give staten videre adgang end ellers til forflyttelse. Den enkelte stillingsbeskrivelse må altså tages som en helhed, hvad enten den er udtrykt i loven eller i ansættelsesbrev, opslag el. lign.

Frederiksberg, den 14. august 1962.

*Bent Christensen.*

<sup>10</sup>) *Jägerskiöld*: Svensk tjänstemannarätt I s. 326 ff.

<sup>n</sup>) 2 domme har muligvis strejft problemet. Landsretten synes i U. 1962 s. 465.H at lægge vægt på, at ændringen i pensionsalderen ikke blot medførte et eventuelt indtægtstab, men også »utvivlsomme pensionsmæssige goder«. Og måske har man i U. 1925 s. 609.H lagt vægt på, at tjenestemandens organisation havde samtykket i ændringen.

<sup>12</sup>) Kgl. åbent brev af 28/1 1856 (dep.tid. 1856 s. 89).

<sup>13</sup>) *Jfr. Poul Andersen* s. 200 note 4.

## DEN DANSKE KØBSTADFORENING

Købstadkommunernes centralkontor  
Gyldenløvesgade 11  
København V.

Den 1. september 1962.

J.nr.D.K. .O72.1(-4).

*Udflytningsudvalget,  
Statsministeriet,  
Slotsholms gade 10,  
København K.*

Under henvisning til drøftelserne mellem udvalget og repræsentanter for de kommunale organisationer i statsministeiret den 15. marts d.å. af spørgsmålet om eventuel udflytning fra hovedstadsområdet af visse statsinstitutioner skal man meddele følgende:

Bestyrelsen for Den danske Købstadforening har behandlet spørgsmålet på grundlag af et referat af det nævnte møde, og man er fra bestyrelsens side interesseret i, at der foretages grundige undersøgelser af mulighederne for at udflytte visse statsinstitutioner fra hovedstaden til provinsen.

Den udflytning af videnskabelige institutioner, som i et vist omfang finder sted til nogle af de større købstæder, har formentlig vist sin berettigelse, og man skal fra købstadforeningens side tillade sig at pege på den værdi, det har for befolkningen i provinsen, at navnlig de kulturelle institutioner i størst muligt omfang opføres således, at befolkningen får lettest mulig adgang til disse.

Opmærksomheden henledes også på det hensigtsmæssige i, at betydningsfulde uddannelsesinstitutioner anbringes der, hvor der særlig foregår erhvervsforskydninger, jfr. eksempelvis vandringerne fra landbrugserhverv til byerhverv.

Det burde derfor overvejes at placere læreanstalterne i provinsen, og det ville være ønskeligt at få udarbejdet en oversigt over de muligheder, der kunne blive tale om, f.eks. tekniske læreanstalter, anstalter med højere handelsuddannelse, statens og kommunernes påtænkte forvaltningshøjskole, statens biblioteksskole m.m.

Såvel trafikale som økonomiske hensyn burde tillige føre til overvejelser i retning af at flytte

en række statsinstitutioner af ikke-departemental karakter til provinsen. Som nævnt under mødet kunne der blive tale om både administrative institutioner og rent tekniske virksomheder, og det er købstad foreningens opfattelse, at der inden for det sociale område og inden for statens tekniske virksomheder (trafik m.m.) og militæret kan findes en række eksempler på institutioner, hvis udflytning burde undersøges nærmere.

Man er opmærksom på de mange vanskeligheder, der rejser sig på det bolig-mæssige og personale-mæssige område ved en udflytning af institutioner og virksomheder til provinsen. Sådanne overgangsvanskeligheder må imidlertid ses i forhold til den betydning, man på længere sigt tillægger institutionernes placering i provinsen.

Købstadforeningen ønsker gerne at understrege, at man ved undersøgelser af den hensigtsmæssige beliggenhed for de omhandlede institutioner ikke bør lægge for megen vægt på de øjeblikkelige forhold, men så vidt muligt tage hensyn til de fremtidige betingelser, hvor en stigning i behovet for administrative og uddannelses-mæssige funktioner i takt med stærke forskydninger i erhvervs- og befolkningsforhold kunne tænkes at forbedre provinsens beliggenhedsvilkår for statsinstitutioner.

Det siger sig selv, at man ved undersøgelser af beliggenhedsfaktorerne også bør se bort fra mere eller mindre gunstige grundtilbud m.m., som fremkaldes af en eventuel konkurrence mellem kommuner om en statsinstitutions lokale placering.

Man er fra købstadforeningens side villig til at deltage i drøftelser vedrørende de beliggenhedsfordele, som taler for flytning af statsinstitutioner til provinsen på grundlag af en skitse fra udvalget vedrørende konkrete eksempler på institutioner, hvis flytning burde undersøges nærmere.

*sign. Wold hard t Madsen*

*I sign. O. Ingvarsen*

## BILAG 5.

### UDFLYTNINGSUDVALGET

Den 19. december 1963.

I skrivelse af 14. maj 1962 (SFs.k.j.nr.F. 163/1963) har socialministeriet udbedt sig en udtalelse fra udvalget med hensyn til lokaliseringen af en nybygning til statens institut for blinde og svagsynede i København. Efter at udvalget til brug for sine overvejelser havde udbedt sig forskellige supplerende oplysninger, har socialministeriet ved skrivelse af 30. april 1963 oversendt en af statens blindevæsen udarbejdet redegørelse af 10. april 1963 vedrørende blindevæsenets organisatoriske forhold, opgaver m.v., idet socialministeriet har henholdt sig til det af statens blindevæsen udtalte.

Det fremgår af sagen, at instituttet i overensstemmelse med forhandlinger i et af socialministeriet i 1956 nedsat udvalg for et beløb af ca. 19,5 mill.kr. agtes opført på et areal i de tidligere militære arealer i Ryvangen, og at arbejdet er medtaget på socialministeriets, af økonomiudvalget godkendte byggekvote for finansårene 1963/64-1965/66, således at arbejdet påregnes igangsat i finansåret 1964/65. Der har til detailprojektering af det nævnte byggearbejde været bevillet et beløb af 527.000 kr.

Det fremgår endvidere af sagen, at blindeinstituttet i København varetager videregående skoleuddannelse for og erhvervsuddannelse af blinde og stærkt svagsynede og virker i forbindelse hermed som behandlingscenter for blinde og stærkt svagsynede såvel fra selve instituttet som fra Refnæsinstituttet. Endvidere undervises eleverne på blindeinstituttet i færdigheder - såsom musikudøvelse - der som fritidsbeskæftigelse kan blive varige interesser for de pågældende.

Statens blindevæsens institutioner er barne-skolen på Refnæs ved Kalundborg, ungdomsskolen og uddannelsesinstitutionen i København og statens trykkeri og bibliotek for blinde, ligeledes i København, medens private statsanerkendte blindeinstitutioner såvel som erhvervs-

institutioner, hvormed statens blindevæsen har samarbejde om blindes og svagsynede videre erhvervsmæssige uddannelse, fortrinsvis er beliggende i København. Af Danmarks ca. 6000 blinde har omkring 3000 bopæl i København, og en væsentlig del af de blinde, der har erhvervsmæssigt arbejde, har bopæl i hovedstadsområdet.

Ved flytning af blindeinstituttet vil der endelig kunne skabes forbedrede forhold for døve-skolen, der er beliggende op til det nuværende blindeinstitut på Kastelsvej.

Socialministeriet har henstillet, at sagens ekspedition nu må blive fremskyndet, og udvalget skal, idet man henviser til vedlagte rapport vedrørende en af udvalget foretaget undersøgelse, udtale følgende:

Udflytningsudvalget er nedsat af statsministeriet i december 1961 med den opgave at foretage undersøgelser af, i hvilket omfang det vil være fordelagtigt at foretage en udflytning fra hovedstadsområdet af dele af statsadministrationen, og herom afgive indstilling til regeringen. Udvalget har til brug for sine overvejelser og med henblik på den betænkning, som udvalget til sin tid - formentlig i løbet af foråret 1964 - vil afgive til statsministeren, iværksat forskellige undersøgelser til nærmere belysning dels af de økonomiske og regionale virkninger af, at statsinstitutioner udflyttes til provinsen, dels af de forhold, der i øvrigt måtte tale for eller imod en samlet udflytning af dele af den statslige forvaltning fra hovedstadsområdet.

Disse undersøgelser og udvalgets overvejelser er endnu ikke afsluttet. Udvalget anser det imidlertid ikke for sandsynligt, at det vil være muligt at forelægge et sådant materiale, at der skabes et klart grundlag for regeringens og folketingets generelle stillingtagen til udflytnings-spørgsmålet.

Efter udvalgets opfattelse vil den endelige af-

gørelse af dette spørgsmål under alle omstændigheder komme til at afhænge af regeringens og folketingets skøn over vægten af en række forskellige faktorer, der kan anføres for eller imod udflytningstanken.

Såfremt regering og folketing til sin tid måtte beslutte sig til at gennemføre en udflytning af et større antal statsinstitutioner, vil efter udvalgets opfattelse uddannelsesinstitutioner og sociale institutioner med landsomfattende virke formentlig være særlig egnede til udflytning.

Imidlertid gør der sig, for så vidt angår blindeinstituttet, en række særlige hensyn gældende, der synes at tale for, at instituttet placeres inden for det område, hvor størstedelen af de personer, som instituttet skal betjene, bor. I denne forbindelse må det fremhæves, at hovedstadsområdet i løbet af de kommende årtier under alle omstændigheder forventes at ville vokse, omend omfanget af væksten ikke kan over-

skues, og at antallet af blinde og svagsynede knyttede til hovedstaden som følge heraf ligeledes vil stige væsentligt. Efter udvalgets opfattelse vil der derfor under alle omstændigheder være varigt behov for et blindeinstitut i hovedstadsområdet til betjening af dette områdes blinde og svagsynede.

Udvalget skønner derfor, at der ikke foreligger afgørende hensyn, der taler imod, at det hidtidige blindeinstitut fortsat placeres inden for hovedstadsområdet. Man anser det imidlertid for sandsynligt, at der inden for overskuelig fremtid vil opstå spørgsmål om oprettelse af et blindeinstitut til betjening af de blinde og svagsynede, der er bosat vest for Storebælt. Institutet i hovedstadsområdet bør derfor dimensioneres således, at det med hensyntagen til hovedstadsområdets vækst får en passende størrelse til betjening af de blinde og svagsynede, der er bosat øst for Storebælt.

P. u. v.

*/. Elkjær Larsen*

*I Eskesen*

Socialministeriet.

## BILAG 6.

### UDFLYTNINGSUDVALGET

Den 19. december 1963.

Foranlediget af debatten i folketinget under 1. behandling den 21. november 1963 af det af indenrigsministeren fremsatte forslag til lov om udbygning af Statens Seruminstitut har indenrigsministeriet i skrivelse af 29. november 1963 (4.kt.j.nr. 3028<sup>9</sup>/1963) ved at oversende betænkning afgivet den 27. august 1963 af det af ministeriet den 15. januar 1963 nedsatte udvalg vedrørende seruminstitutets fremtidige bygge- og anlægsvirksomhed udbedt sig en udtalelse fra udflytningsudvalget. Det fremgår af sagen, at der forud for nævnte udvalgs betænkning er afgivet en betænkning om instituttets indretning og dets tilstand af et af indenrigsministeriet i 1959 nedsat udvalg. Denne betænkning er imidlertid ikke offentliggjort eller stillet til udvalgets rådighed.

Udflytningsudvalget er nedsat af statsministeriet i december 1961 med den opgave at foretage undersøgelser af, i hvilket omfang det vil være fordelagtigt at foretage en udflytning fra hovedstadsområdet af dele af statsadministrationen, og herom afgive indstilling til regeringen. Udvalget har til brug for sine overvejelser og med henblik på den betænkning, som udvalget til sin tid - formentlig i løbet af foråret 1964 - vil afgive til statsministeren, iværksat forskellige undersøgelser til nærmere belysning dels af de økonomiske og regionale virkninger af, at statsinstitutioner udflyttes til provinsen, dels af de forhold, der i øvrigt måtte tale for eller imod en samlet udflytning af dele af den statslige forvaltning fra hovedstadsområdet.

Disse undersøgelser og udvalgets overvejelser er endnu ikke afsluttet. Udvalget anser det

imidlertid ikke for sandsynligt, at det vil være muligt at forelægge et sådant materiale, at der skabes et klart grundlag for regeringens og folketingets generelle stillingtagen til udflytningsspørgsmålet. Efter udvalgets opfattelse vil den endelige afgørelse af dette spørgsmål under alle omstændigheder komme til at afhænge af regeringens og folketingets skøn over vægten af en række forskellige faktorer, der kan anføres for eller imod udflytningstanken.

Såfremt regering og folketing måtte beslutte sig til at gennemføre en udflytning af et større antal statsinstitutioner, må der derefter foretages en konkret afvejning af de hensyn, der for den enkelte institution måtte tale for udflytning eller forbliven i hovedstadsområdet.

For så vidt angår spørgsmålet om udflytning af seruminstitutet, skal udvalget på baggrund af det foran anførte udtale, at man ikke for sit vedkommende ser sig i stand til på indeværende tidspunkt at afgøre, om de med instituttets udflytning forbundne ulemper opvejes af de fordele af mere almindelig karakter, som måtte kunne opnås, såfremt der sker udflytning af statsinstitutionerne i almindelighed. Udvalget gør dog opmærksom på, at når de nu foreliggende byggeplaner er gennemført, vil instituttet være afskåret fra væsentlige yderligere udvidelser på stedet, og det synes derfor rimeligt allerede nu at overveje, om den del af instituttets virksomhed, der består i industrielt organiseret produktion, uden skade for instituttets videnskabelige og diagnostiske virksomhed vil kunne flyttes. Man kunne herved skabe forudsætninger for instituttets endelige flytning på lang sigt.

P. u. v.

*/ . Elkjær Larsen*

*IESKESEN*



