

DFØ-rapport 2023-8  
februar 2023

# Områdegjennomgang om innovasjon og mer effektive løsninger

- læring fra koronapandemien

# Sammendrag

Da koronapandemien kom i mars 2020, iverksatte regjeringen de sterkeste og mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid. Samfunnet ble i stor grad stengt ned. Det ble innført en rekke forskriftsfestede pandemiltak, og alle som kunne, måtte jobbe fra hjemmekontor. Dette krevde nye måter å levere produkter og tjenester på, og digitalisering ble for mange en redningsplanke. For å kunne opprettholde den daglige driften uten fysisk kontakt, tvang nye digitale tjenester og løsninger seg frem i raskt tempo. På noen områder var digitaliseringen allerede godt i gang. Her ble pandemien hovedsakelig en katalysator for gjennomføring av allerede besluttede utviklingsprosjekter og for videreutvikling av tverrsektorielt samarbeid. På andre områder ble pandemien starten på en «digital reise». Når denne rapporten skrives er det fremdeles korona i samfunnet, men de forskriftsfestede pandemiltakene er opphevet. Virksomheter og ansatte forsøker nå å finne tilbake til en ny normal.

Denne rapporten presenterer funn fra fase I av områdegjennomgangen om innovasjon og mer effektive løsninger - læring fra koronapandemien, som ble gjennomført av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) høsten 2022. I tillegg presenteres DFØs anbefalinger for det videre arbeidet etter fase I.

## Hva viser kartleggingen

I tråd med mandatet for områdegjennomgangen er digitalisering som driver for nye måter å løse oppgaver og levere tjenester på, viet særlig oppmerksomhet i fase I. Det er spesielt temaer som har pekt seg ut som sentrale, henholdsvis hvordan digitalisering kan påvirke fremtidig arealbruk og arealdisponering i kontorlokaler og formålsbygg i statlig sivil sektor, og hvordan erfaringer fra digitaliseringsarbeidet under pandemien kan gi læring og bidra til å utvikle det statlige digitaliseringsarbeidet fremover.

Kartleggingen har vist at økt digitalisering og erfaringer med hjemmekontor har gitt større fleksibilitet i arbeidslivet når det gjelder å være til stede på kontoret. Blant annet har en undersøkelse vist at om lag halvparten av norske arbeidstakere hadde anledning til å benytte hjemmekontor i 2022, enten som en fast ordning eller ved behov. En annen undersøkelse har vist at rundt 90 prosent av HR-lederne i offentlig sektor forventer at ansattes bruk av hjemmekontor vil øke fremover. Dette kan påvirke fremtidig arealbehov og arealdisponering i kontorbygg, og blir særlig relevant da mer enn 1000 kontrakter om leie av kontorlokaler utløper i perioden 2022 til 2029. Disse kontraktene har en akkumulert årlig kostnad på nærmere 5 milliarder kroner. Kartleggingen har videre vist at det er lite kunnskap om hvordan endringer i arealdisponering og arbeidsplasskonsepter påvirker andre faktorer. Før det iverksettes større endringer av arbeidsplasskonsepter og/eller reduksjon i arealer, er det derfor viktig å fremskaffe mer kunnskap om hvordan slike endringer kan påvirke forhold som arbeidsmiljø, produktivitet og effektivitet.

Digitale nyvinninger, som mer hjemmekontor og økt bruk av digitale møter, digitale konferanser og digitale tilsyn har kommet for å bli. Det har ført til endringer i arbeids- og tjenestereiser, og her ligger det et gevinstpotensial både i form av reduserte utgifter og

frigjort tid. Deler av et gevinstpotensial knyttet til reisekostnader er tatt ut gjennom gevinstuttak i statsbudsjettene for 2022 og 2023.

Under pandemien har erfaringene med tverrsektoriell samhandling for å utvikle digitale løsninger stort sett vært positive. Kartleggingen har samtidig vist at det fremdeles er indikasjoner på at tilgjengelige statlige digitale fellesløsninger ikke utnyttes godt nok. I enkelte sektorer og virksomheter utvikles det egne digitale løsninger fremfor å nyttiggjøre seg av komponenter som ligger tilgjengelig i eksisterende statlige fellesløsninger. For å utnytte de statlige ressursene til digitalisering på en bedre måte, bør man se nærmere på hva som er årsaken til at eksisterende fellesløsninger ikke tas i bruk i større grad. Videre bør en se nærmere på hvordan det statlige digitaliseringsarbeidet kan gjennomføres mer effektivt.

### **Anbefalinger for fase II av områdegjennomgangen**

Det anbefales at det i det videre analysearbeidet i fase II av områdegjennomgangen ses nærmere på områdene bygg og digitalisering.

Etter våre vurderinger vil endrede arbeidsmønstre bidra til muligheter for areal- og kostnadseffektivisering i statlige virksomheters kontorlokaler. Innføring av nye arbeidsplasskonsepter basert på faktisk tilstedeværelse og en praksis uten faste kontorplasser, kan være tiltak som bidrar til areal- og kostnadseffektivisering. Det er viktig at en innføring av nye arbeidsplasskonsepter tar utgangspunkt i virksomhetens oppgaver og behov. Det er også behov for med mer kunnskap om positive og negative virkninger av nye arbeidsmønstre, mindre samtidig tilstedeværelse og free seating. Vi mener derfor at det bør settes i gang en utredning som belyser potensial for og virkninger av arealeffektivisering i kontorlokaler som følge av endringer i arbeidsmønstre etter pandemien, herunder vurdere tiltak som kan bidra til å redusere statens kostnader til kontorlokaler, både det som leies i det private markedet og kontorareal i formålsbygg.

Videre mener vi det kan være en fremtidig kostnadsbesparelse i å sørge for at digitaliseringsarbeidet i statlig sektor i enda større grad samordnes. Eksisterende løsninger bør utnyttes bedre. Det kan også bidra til at den digitale sårbarheten reduseres. Det bør jobbes for at flest mulig tar i bruk mulighetene som ligger i fellesløsningene, fremfor å benytte begrensede midler på å utvikle egne parallelle løsninger. I lys av dette, mener vi at det bør settes i gang en utredning som vurderer hvordan staten kan legge bedre til rette for ytterligere bruk av fellesløsninger slik at statens samlede ressurser til digitaliseringsformål benyttes mer effektivt.

### **Andre anbefalinger**

Gjennom vår kartlegging har vi også avdekket flere tiltak vi mener kan iverksettes uten videre utredning. Tiltakene vil kunne bidra til økt ressursutnyttelse, lavere fremtidig kostnadsvekst eller økt kvalitet. Under gjengir vi de mest sentrale anbefalingene.

Som en direkte følge av funnene i fase I anbefales det å finne mekanismer som bidrar til at alle statlige virksomheter følger kravet om å benytte Statsbyggs obligatoriske rådgivningstjeneste. Vi foreslår også at det vurderes tiltak for at overordnet departement i

større grad tar del i vurderinger av arealbruk, både i den enkelte virksomhet og på tvers i egen sektor.

På bakgrunn av foreliggende kunnskapsgrunnlag anbefaler vi at Justis- og beredskapsdepartementet kommer tilbake med en anbefaling for videre oppfølging av Kriminalomsorgsdirektoratets forslag om økt bruk av soning med elektronisk kontroll. Vi mener også det er grunn til å utrede positive og negative virkninger ved økt bruk av digitale løsninger i domstolene, særlig potensialet for eventuelle kostnadsbesparelser knyttet til utgifter til reise, diett og fangetransport i forbindelse med gjennomføring av rettsaker.

### **Virkninger for samferdselsområdet**

I lys av avgrensningene som er gjort for områdegjennomgangen, er det ikke utarbeidet noen egen anbefaling for dette temaet. Videre arbeid er bestemt tatt inn som del av arbeidet med Nasjonal transportplan, blant annet gjennom å lage et scenario hvor økt bruk av hjemmekontor og mindre arbeidsreiser reduserer transportbehovet, spesielt i rushtid. Det er også påpekt at transportvirksomhetene bør vurdere hvor mye reisemønsteret må endre seg for at et slikt scenario skal påvirke behovet for infrastruktur i byområdene.

# Innhold

Sammendrag.....	1
<b>1 Bakgrunn og metode .....</b>	<b>6</b>
1.1    Bakgrunn .....	6
1.2    Metodisk tilnærming .....	7
1.3    Avgrensninger.....	10
<b>2 Noen trender og erfaringer fra pandemien .....</b>	<b>12</b>
2.1    «Alle» på hjemmekontor – flere er der fortsatt.....	12
2.1.1    Hva skjedde under pandemien .....	12
2.1.2    Erfaringer og læringspunkter fra tiden med pandemi .....	13
2.1.3    Trender og utviklingstrekk etter pandemien .....	15
2.2    Kraftig digitalisering av offentlig sektor .....	18
2.2.1    Fra fysiske til digitale konferanser og tilsyn .....	18
2.2.2    En rekke nye digitale løsninger så dagens lys .....	19
2.3    Noen erfaringer fra helsesektoren .....	26
2.4    Noen erfaringer fra kommuner, private og andre land.....	30
<b>3 Sentrale tema i lys av erfaringene .....</b>	<b>32</b>
3.1    Kort om eiendomspolitikken i statlig sivil sektor.....	32
3.1.1    Aktører, roller og ansvar.....	33
3.1.2    Gjeldende rammer og retningslinjer.....	33
3.1.3    Noen sentrale fakta .....	35
3.2    Kort om den statlige digitaliseringspolitikken .....	39
3.2.1    Aktører, roller og ansvar.....	40
3.2.2    Gjeldende rammer og retningslinjer.....	41
3.2.3    Noen sentrale fakta .....	42
<b>4 Områder det er interessant å se nærmere på .....</b>	<b>46</b>
4.1    Gevinstpotensial knyttet til konkrete løsninger med overføringsverdi .....	46
4.2    Gevinstpotensial knyttet til virkninger av nye arbeids-mønster .....	47
<b>5 Anbefalinger .....</b>	<b>49</b>
5.1    Tiltak som kan igangsettes rett etter fase I .....	49
5.1.1    Rådgivningstjeneste og beste praksis i nye avtaler .....	50
5.1.2    Porteføljestyring .....	51
5.1.3    Arealer i formålsbygg.....	51

---

5.1.4	Samlet oversikt over anbefalinger rett etter fase I.....	52
5.2	Områder som anbefales til fase II .....	53
5.2.1	Areal- og kostnadseffektivisering i statens kontorarealer.....	53
5.2.2	Digitalisering.....	56
5.3	Områder det anbefales å følge opp i andre spor.....	58
5.3.1	Økt bruk av elektronisk kontroll .....	58
5.3.2	Økt bruk av digitale løsninger i domstolene .....	60
5.3.3	Læringspunkter fra arbeidet med digitalisering i helsesektoren .....	62
5.4	Opsjon – mulig tillegg til fase II .....	64
5.4.1	Bygg som innsatsfaktor i Universitets- og høyskolesektoren.....	64
<b>6</b>	<b>Virkningsfor samferdselsområdet .....</b>	<b>67</b>
	Endrede arbeids- og reisemønster .....	67
<b>7</b>	<b>Referanseliste .....</b>	<b>70</b>
<b>8</b>	<b>Vedlegg .....</b>	<b>75</b>

# 1 Bakgrunn og metode

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen og mandat for områdegjennomgangen, temaene som skal belyses, den metodiske tilnærmingen og avgrensinger.

## 1.1 Bakgrunn

I arbeidet med NOU 2021:4 *Norge mot 2025* og NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* var det identifisert en rekke gode eksempler på hvordan økt kunnskap og utbredelse av digitale løsninger hadde gjort det mulig med nye måter å samhandle og løse oppgaver på.

Som et resultat av blant annet disse funnene ble Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), i et møte med Finansdepartementet i mars 2022, bedt om å bidra i utarbeidelse av et mandat til en områdegjennomgang som så på læringspunkter fra koronapandemien.

Regjeringen besluttet mandat for arbeidet 15. juni 2022. Formålet med områdegjennomgangen var å identifisere læringspunkter fra koronapandemien som kunne bidra til mer effektiv ressursbruk i staten, herunder identifisere innsparingstiltak og øke handlingsrommet for nye politiske satsninger.

Mandatet viser til at koronapandemien har fremtvinget og muliggjort nye løsninger og tilpasninger, i både stat, kommune og privat sektor, og at det er viktig å lære fra de gode erfaringene fra pandemiperioden. Gjennom å bidra til en videreføring og videreutvikling av gode løsninger på eksisterende områder, og eventuelt overføre gode løsninger til andre områder og sektorer, kan gevinstpotensialer oppstå. Digitalisering som driver for nye måter å løse oppgaver og levere tjenester på, anses særlig viktig for kartleggingen. Gjennom endrede reise- og arbeidsmønstre vil digitalisering kunne påvirke blant annet arealbruk og arealdisponering i eksisterende og nye bygg (eide og leide) i statlig sivil sektor og infrastruktur på samferdselsområdet.

Områdegjennomgangen er del i to faser, henholdsvis fase I Kartlegging og fase II Vurdering og anbefaling. DFØ fikk i oppdrag å gjennomføre fase I av områdegjennomgangen. Rammene for arbeidet, og hva prosjektstyret forventer at DFØ som ansvarlig utreder skal levere i fase I, er nedfelt i styringsdokumentet for prosjektet. Denne rapporten utgjør leveransen fra fase I.

Arbeidet har vært organisert i tråd med gjeldende praksis for områdegjennomganger. DFØ har vært utreder. Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Statsbygg, Statens vegvesen og Digitaliseringsdirektoratet har vært representert i prosjektgruppe og -styre.

## Mål og problemstillinger

Formålet med områdegjennomgangen har vært å identifisere læringspunkter fra koronapandemien som kan bidra til mer effektiv ressursbruk i staten, herunder identifisere innsparingstiltak og øke handlingsrommet for nye politiske satsninger.

Gevinst- og innsparingsmulighetene kan være avgrenset til enkeltsektorer eller være relevante på tvers av sektorer. De kan videre være av både kortsiktig og langsiktig karakter, samt inkludere større samfunnsmessige endringer som kan gi budsjettmessige virkninger på lengre sikt. Områdegjennomgangen ble delt inn i to faser.

### *Fase I: Kartlegging*

Kartleggingen vil, med bakgrunn i erfaringer fra koronapandemien, belyse lærings-, gevinst- og innsparingspotensial i hele statlig sivil sektor og omfatte alle departementsområder. I tråd med mandatet og etter avklaringer med prosjektgruppe og prosjektstyret, vil oppmerksomheten i dette arbeidet rettes særlig inn mot digitalisering som drivkraft for nye løsninger og nye arbeidsmåter under pandemien.

I fase I vil gevinst- og innsparingspotensial avgrenses til overordnede analyser og vurderinger, og vil bestå i beløpsmessige anslag og sannsynliggjøring av potensialer. Dette innebærer at det i fase I ikke vil gjennomføres eksakte gevinst- eller innsparingsberegninger eller samfunnsøkonomiske analyser.

Fase I vil munne ut i en prioritert anbefaling over områder hvor det forventes at lærings-, gevinst- og innsparingspotensialet er størst. Basert på anbefalingene vil det fattes en beslutning om innretning og hva som kan være relevant å ta videre til fase II.

### *Fase II: Vurdering og anbefaling*

I denne fasen vil en videre utrede og fremme anbefalinger for et utvalg av områder, i henhold til beslutning fra fase I. Dette innebærer å fremskaffe nødvendig supplerende informasjon for å kunne:

- oppdatere og verifisere lærings-, gevinst- og innsparingspotensial
- identifisere eventuelle prinsipielle spørsmål knyttet til tema og tiltak
- identifisere og vurdere positive og negative virkninger av tiltakene

## 1.2 Metodisk tilnærming

For å sikre et best mulig grunnlag og ivaretagelse av ulike perspektiver, er det benyttet både kvalitative og kvantitative metoder.

### *Dokumentgjennomgang*

For å innhente informasjon om erfaringer og læring fra pandemien, er det gått gjennom en rekke dokumenter. Et viktig utgangspunkt for å få et overordnet blick på hva som allerede var beskrevet var NOU 2021:4 *Norge mot 2025* og de to rapportene fra koronakommisjonen, NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* og NOU 2022:5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*.



I tillegg er det gått gjennom årsrapporter for årene 2020 og 2021 for alle virksomheter under et utvalg departementer. Det er også lest en rekke rapporter, artikler, notater, proposisjoner, meldinger mv. for å forstå enkeltsektorer og områder som har vært særlig sentrale i undersøkelsen. I tillegg er det lest dokumenter som ble sendt over i forbindelse med DFØs spørreundersøkelse til departementene.

### *Spørreundersøkelser*

Som del av kartleggingen utarbeidet DFØ en spørreundersøkelse som ble sendt til samtlige departementer i juni 2022, med svarfrist 16. september. Med unntak av Nærings- og fiskeri-departementet ble undersøkelsen besvart av samtlige departementer.

I undersøkelsen ble departementene stilt en rekke spørsmål om erfaringer fra pandemien. Hensikten var å kunne gi en samlet fremstilling av tiltak, aktiviteter og løsninger som ble igangsatt eller gjennomført som følge av pandemien i, samt hvilke erfaringer og læringspunkter som kan trekkes fra tiden med pandemi. Departementene ble også spurt om hva som hemmer og fremmer en videreføring eller videreutvikling av igangsatte tiltak og løsninger fra tiden med pandemi, vurderinger av positive og negative virkninger ved en eventuell videreføring på kort og lengre sikt, samt eventuelle planer eller ideer til nye løsninger som er kommet frem som følge av erfaringene fra pandemien. Avslutningsvis inneholdt undersøkelsen også spørsmål om planer for fremtidig bruk av hjemmekontorløsninger og grad av fleksibilitet når det gjelder fysisk tilstedeværelse og hva dette eventuelt kan bety for fremtidig arealdisponering og arealbehov innenfor eget departementsområde.

Departementene ble bedt om å gi en samlet besvarelse fra sitt departementsområde. I den forbindelse ble de oppfordret til å vurdere hvordan og i hvilken grad underliggende virksomheter skulle involveres i arbeidet. Flere av departementene har valgt å involvere sine underliggende virksomheter. Noen av besvarelsen fra underliggende virksomheter er i sin helhet sendt over til DFØ og har vært en selvstendig del av datagrunnlaget.

Kommunal- og distriktsdepartementet har siden 2020 gjennomført undersøkelsen *Statens Arbeidsgiverbarometer*. Undersøkelsen sendes til i underkant av 200 HR-ledere i statlig tariffområde og gjennomføres to ganger i året. Hovedfokuset i undersøkelsen knytter seg til erfaringer og konsekvenser av pandemien. Det er blant annet stilt spørsmål om organisatoriske og personalforvaltningsmessige konsekvenser av koronapandemien. Videre ble det stilt spørsmål om virkninger for omstilling, kompetanse, rekruttering og det å beholde kompetanse, mv. I undersøkelsen som ble gjennomført våren 2022 var det også spørsmål om arbeidsliv etter koronapandemien. Statens arbeidsgiverbarometer har vært et supplement til resultatene fra DFØs egen undersøkelse. I undersøkelsen om ble gjennomført våren 2022 fikk DFØ mulighet til å inkludere noen få spørsmål om erfaringer med hjemmekontor.

### *Intervjuer*

Det er gjennomført møter og intervjuer med et lite utvalg departementer og virksomheter. Hensikten har vært å utdype funn fra spørreundersøkelsen og dokumentgjennomgangen.

Med bakgrunn i funnene er det gjennomført samtaler med et lite utvalg virksomheter. Det varierer hvor mange møter som er gjennomført med hver av virksomhetene. Statsbygg og

Digitaliseringsdirektoratet har vært særlig sentrale i informasjonsinnhenting, og med disse har det vært utstrakt dialog.

Virksomhetene vi har snakket med er:

- Statsbygg
- Digdir
- Statens vegvesen
- Domstolsadministrasjonen
- E-helsedirektoratet
- UDI

I tillegg til virksomhetene ble det gjennomført egne møter med de mest berørte departementene, men som ikke var en del av prosjektorganisasjonen. I møte med Justisdepartementet var også representanter fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Riksadvokaten og Politidirektoratet (POD) til stede og bidro med informasjon. I møtet med Kunnskapsdepartementet var det representanter fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HKdir) til stede og fra kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT). Helse- og omsorgsdepartementet valgte å la Direktoratet for e-helsedirektoratet besvare våre spørsmål, men har i etterkant vært behjelpelig med informasjon og svart på noen oppfølgingsspørsmål. I regi av Finansdepartementet fikk også disse departementene anledning til å komme med innspill til anbefalingene slik de forelå i desember 2022.

For å innhente erfaringer fra kommuner og det private, ble både KS og NHO forspurt om et møte. Det er gjennomført ett uformelt møte med NHO. Utover det, har både KS og NHO gitt tilbakemelding om at de av ulike årsaker ikke har hatt anledning til å prioritere møte med DFØ nå, men de har henvist oss til en rekke skriftlige kilder. I tillegg er det forsøkt hentet inn data fra internasjonale kilder, som OECD. Vi har hatt ett uformelt møte med en representant fra OECD som var i Norge i forbindelse med et annet arrangement. Utover dette har OECD meldt tilbake at de ikke har rapporter eller analyser som er direkte relevante for de problemstillingene som er belyst i DFØs undersøkelse.

#### *Data fra foreliggende kilder*

For å synliggjøre noen mulige gevinst- og innsparingspotensialer og belyse noen ulike sektorer og utviklingstrekk, er det benyttet data fra statsregnskapet.<sup>1</sup> Det er ikke gjennomført eksakte gevinst- eller innsparingsberegninger eller samfunnsøkonomiske analyser.

I tillegg er det benyttet data fra SSB som belyser statlige virksomheters bruk og erfaringer med IKT.

---

<sup>1</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Statsregnskapet. <https://statsregnskapet.dfo.no/>.

## 1.3 Avgrensninger

Områdegjennomgangen har som formål å identifisere læringspunkter fra koronapandemien som kan bidra til mer effektiv ressursbruk i staten. Det vil hovedsakelig rettes oppmerksomheten mot løsninger, tiltak og utviklingstrekk, hvor digitalisering har vært en drivkraft og som forventes å kunne ha et gevinstpotensial ved videreføring, videreutvikling eller overføring til andre sektorer eller områder.

I tråd med mandatet vil digitalisering og hvordan nye arbeidsmåter, som hjemmekontor, kan påvirke fremtidig arealbehov, vies særlig oppmerksomhet. Når det gjelder arealbruk og arealdisponering, er det avklart i mandatet at kartleggingen skal avgrenses til bygg i statlig sivil sektor.

Selv om mye har skjedd under pandemien, var en god del av både utviklingsarbeid og endringene i arbeidsmønster allerede igangsatt før pandemien. Pandemien er heller ikke helt over selv om de strenge smitteverntiltakene er avviklet. Det har derfor vært vanskelig å gi et skarpt skille mellom det som skjedde før, under eller etter pandemien. For en del temaer som belyses, vil pandemien mer være å betrakte som en katalysator eller pådriver heller enn eneste årsak. Når det i rapporten refereres til perioden «etter pandemien» vises det til perioden etter 12. februar 2022, hvor Regjeringen fjernet alle de forskriftsfestede tiltakene mot covid-19.

Reisemønster var innledningsvis et sentralt tema i arbeidet. I den forbindelse ble det avholdt flere møter med Statens vegvesen (SW). Et sentralt punkt var grensedragningen mellom hva som naturlig ivaretas i arbeidet med ny nasjonal transportplan (NTP) og hva som bør ivaretas i DFØs kartlegging. I et møte mellom Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og DFØ den 6. oktober 2022, ble det avklart at innsamling av data og vurdering av hvordan erfaringer fra pandemien kan påvirke fremtidig reisemønster og transportbehov primært skulle ivaretas i arbeidet med ny nasjonal transportplan (NTP). Områdegjennomgangen har bidratt med overordnet bakgrunn om endret reisemønster inn til arbeidet med ny NTP, og det er etter prosess med prosjektgruppen, prosjektstyret, Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet utarbeidet et notat til Samferdselsdepartementet om temaet.<sup>2</sup> I kapittel 6 gis det en oppsummering av hovedpunkter fra notatet.

Flere departementer har i sin tilbakemelding på DFØs spørreundersøkelse adressert utfordringer og erfaringer knyttet til beredskap, rolledeling, kommunikasjon og samspill mellom ulike fagmyndigheter og departementer under pandemien. Etter avklaringer med oppdragsgiver har ikke kartleggingen belyst disse temaene, da de har vært sentrale i begge rapportene fra koronakommisjonen.<sup>3</sup>

Statlig styring legger til grunn en fastsatt ansvars- og rolledeling mellom politisk ledelse og embetsverket, og mellom departementene og underliggende virksomheter. Hva og hvor mye som vurderes hensiktsmessig å regulere fra sentralt hold må ses i lys av dette, og ligger som

---

<sup>2</sup> Jf. vedlegg 2. Notat til prosjektstyret for Områdegjennomgang om innovasjon og mer effektive løsninger – læring fra koronapandemien, datert 14. desember 2022.

<sup>3</sup> NOU 2021:6 og NOU 2022:5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* – Del 1 og del 2.

en bakenforliggende ramme for arbeidet med områdegjennomgangen. Kartleggingen vil imidlertid ikke problematisere eller belyse dette særskilt i arbeidet.

Selv om endrede føringer og krav på en del områder til dels kan være politiske, er mye innenfor statlig tariffområde regulert gjennom partssamarbeidet med de fire hovedsammenslutningene i staten. Kartleggingen har ikke eksplisitt belyst hva dette kan ha å si for prosesser og tilnærminger i det videre arbeidet, men legger til grunn at dette er noe som vurderes av oppdragsgiver og berørte departementer i overgangen mellom fase I og fase II av denne områdegjennomgangen.

## 2 Noen trender og erfaringer fra pandemien

Da regjeringen den 12. mars 2020 vedtok de sterkeste og mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid, ble samfunnet mer eller mindre stengt ned. Som en konsekvens måtte alle som hadde mulighet til det, gjennomføre arbeidet fra hjemmekontor. Det innebar at det ble tatt i bruk en rekke nye digitale løsninger for fortsatt å kunne utføre jobben, og ikke minst samarbeide fra private hjem. For å kunne samarbeide og opprettholde daglig drift ble også en rekke nye digitale systemer utviklet på kort tid, gjennom samarbeid på tvers av virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer.

I dette kapittelet gis det en oversikt over noen av trendene som er kommet frem i område-gjennomgangens første fase. Det vil særlig legges vekt på bruken av hjemmekontor og erfaringer med det. Videre vil den økte digitaliseringen av samfunnet omtales, og her vil det både gis et litt generelt bilde av utviklingstrekk og erfaringer, i tillegg til at erfaringer fra noen sentrale sektorer belyses spesielt.

### 2.1 «Alle» på hjemmekontor – flere er der fortsatt

#### 2.1.1 Hva skjedde under pandemien

Som en konsekvens av at arbeidsoppgaver og samhandling måtte skje på nye måter som krevde minst mulig fysisk kontakt, var det en kraftig økning i bruken av hjemmekontor under pandemien. Fjernarbeid<sup>4</sup> har imidlertid vært en økende trend de siste årene.

Arbeidsforskningsinstituttet har i 2021 gjennomført en undersøkelse blant ansatte i offentlig og privat sektor som har oppgaver eller yrker det er mulig å utføre fra hjemmekontor. Ifølge denne var det 66 prosent av de som hadde yrker som kunne utføres fra hjemmekontor som jobbet hjemmefra minst en dag i uken i 2021, mens det var 33 prosent som jobbet hjemmefra alle dager.<sup>5</sup> Tilsvarende tall fra 2019 viste at 18 prosent jobbet hjemme minst en dag i uken, mens bare 2 prosent jobbet hjemmefra hver dag. I DFØs undersøkelse oppgir samtlige departementer at hjemmekontor var hovedregelen under pandemien, men at enkelte

---

<sup>4</sup> Begrepene *fjernarbeid* og *hjemmekontor* brukes ofte om hverandre. Det meste av fjernarbeid foregår i hjemmet. DFØ definerer fjernarbeid som arbeid som utføres fra et annet geografisk sted enn virksomhetens eller den ansattes ordinære kontorsted. Fjernarbeid kan utføres fra ett fast sted, eller være en kombinasjon av ulike former for fjernarbeid. Forskriften om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem ble endret med virkning fra 1. juli 2022. Forskriften gjelder etter endringen for arbeid på hjemmekontor som ikke er "kortvarig eller sporadisk". Tidligere gjaldt unntaket for "kortvarig eller tilfeldig arbeid". Videre vil forskriften fortsatt kun begrenses til arbeid i arbeidstakers "eget hjem" og ikke andre typer fjernarbeid, som arbeid fra hytta, på toget på vei til jobb eller på tjenestereise mv.

<sup>5</sup> AFI-rapport 2022:4, *Hjemme - borte - uavgjort, Hjemmekontor og annet fjernarbeid: Kartlegging av omfang, utviklingstrekk og konsekvenser*. Undersøkelsen omfatter ansatte i offentlig og privat sektor som har oppgaver/yrker det er mulig å utføre fra hjemmekontor.

arbeidstakere måtte være fysisk til stede på kontoret. Det dreier seg særlig som ansatte med oppgaver som krevde sikkerhetsklarering eller som bistod politisk ledelse.

Som en følge av pandemien har de fleste statlige virksomheter vært gjennom et omfattende digitalt løft. At «alle» måtte sitte på hjemmekontor krevde at en rekke Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)-systemer måtte oppskaleres for å håndtere den store trafikkveksten. Flere departementer opplevde at IKT-systemene var underdimensjonert i starten av pandemien. Situasjonen bedret seg raskt, men krevde større investeringer for å sikre en IKT-struktur som kunne håndtere nye systemer og utstrakt bruk av hjemmekontor. Flere departementer understreker at kostnadene til utvikling og forvaltning av IKT-utstyr og lisenser økte betydelig i forbindelse med pandemien.

Pandemiene har også bidratt til å øke den digitale kunnskapen og modenheten i forvaltningen. TEAMS og enkelte andre digitale samhandlingssystemer ble viktige under pandemien. De mange digitale samhandlingssystemene gjorde det mulig å møtes digitalt, men gjorde det også mulig å dele dokumenter, presentasjoner og løse ordinære arbeidsoppgaver. I starten var funksjonaliteten i mange av systemene enkle, men etter hvert kom det til en rekke nye funksjonaliteter, som gjorde det enklere både å samhandle og løse ulike oppgaver hjemmefra. Som et resultat ble det utført alt fra saksbehandling, kurs og foredrag, brukermøter, veiledninger, ulike former for konsultasjoner, avhør og rettsmøter fra hjemmekontor.

### **2.1.2 Erfaringer og læringspunkter fra tiden med pandemi**

I DFØs undersøkelse går det frem at flere mente det var mulig å løse langt flere oppgaver hjemmefra enn hva de tidligere trodde var mulig. Det er også bred enighet om at samfunnsoppdraget overordnet sett ble løst på en tilfredsstillende måte, og at både produktiviteten og kvaliteten i all hovedsak ble opprettholdt.

Selv om det er mange positive erfaringer med bruk av hjemmekontor, var situasjonen ikke uten problemer. Mange oppgaver lot seg løse digitalt fra hjemmekontor, men det var også oppgaver som ikke, eller bare delvis, lot seg løse slik. Tjenester hvor det kreves at den ansatte møter brukeren fysisk, som sykehustjenester, eldreomsorg, barnevern, psykisk helse, skole og barnehage, er eksempler på dette. Flere påpeker også at noen oppgaver er vanskelig å løse hjemmefra av sikkerhetshensyn. I den sammenheng vises det til at flere av løsningene som ble tatt i bruk ikke var tilrettelagt for å kunne jobbe med gradert materiale hjemmefra.

Pandemien har også ført til økt samhandling innad i offentlig forvaltning, og flere mener den har økt forståelsen for hverandres sektorer og hvordan tiltak i én sektor påvirker andre sektorer. Flere av samhandlingsforaene som ble etablert i forbindelse med pandemien, og som var nødvendige for å redusere de negative konsekvensene av at samfunnet stengte ned,

er videreført. Et eksempel er koordineringsgruppen for sårbare barn og unge.<sup>6</sup> Enkelte mener også den økte digitaliseringen har gjort det enklere å opprettholde kontakten med internasjonale aktører og samarbeidspartnere.

Selv om digitale systemer gjorde det mulig å ivareta samfunnsoppdraget og samhandle på tvers, viser kartleggingen at digitale møter ikke fullt ut kan erstatte fysiske møter. Et område som trekkes frem som problematisk er rekruttering, mottak og opplæring av nytilsatte og opplæring på nye fagområder. Videre er kulturbygging og ledelse trukket frem som utfordrende å ivareta på digitale flater over tid. Enkelte har også uttrykt bekymring for hvordan bruken av hjemmekontor vil påvirke produktiviteten og utviklingen av arbeidsplassen på lang sikt. Det vises også til at noen oppgaver ikke egner seg utelukkende for digital samhandling. For eksempel er kreative prosesser ofte best ivaretatt gjennom fysisk tilstedeværelse og samhandling.

Som følge av strenge smitteverntiltak og omfattende bruk av hjemmekontor ble tjenestereiser også redusert til et minimum under pandemien. Før pandemien, i 2019, brukte staten 5,6 milliarder kroner årlig på reiser og diett, mens forbruket falt til rundt 2,5 milliarder kroner årlig under pandemien, det vil si i årene 2020 og 2021. Per november 2022 viser foreløpige tall fra statsregnskapet at de akkumulerte reiseutgiftene for perioden januar – november i 2022 var på 3,8 milliarder kroner. Økningen i reiseutgiftene kan imidlertid skyldes flere forhold, herunder både endring i aktivitet og endring i priser. I DFØs undersøkelse kommer det frem at de fleste departementer og virksomheter stort sett hadde gode erfaringer med digitale møter, og forventer at reisevirksomheten fremover vil ligge på et lavere nivå enn før pandemien.

På bakgrunn av en forventet nedgang i reisevirksomheten også i tiden etter pandemien, foreslo regjeringen å hente ut deler av virksomhetenes gevinster fra sparte reiseutgifter. Det ble derfor fra og med 2022 foreslått et varig gevinstuttak på 5 prosent av reiseutgiftene slik de var før pandemien, om lag 265 mill. kroner.<sup>7</sup> I Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2022 foreslås det å hente ut en enda større del av virksomhetenes gevinster fra sparte reiseutgifter enn det som ble vedtatt i statsbudsjettet for 2022.<sup>8</sup> Her vises det til at det i saldert budsjett for 2022 er hentet ut gevinster tilsvarende om lag 7 prosent av reiseutgiftene før pandemien. Regjeringen foreslår derfor et samlet gevinstuttak i andre halvår av 2022 på 15 prosent av reiseutgiftene slik de var før pandemien. Det innebærer et økt gevinstuttak på 207,6 mill. kroner. I statsbudsjettet for 2023 foreslår regjeringen å ytterligere øke gevinstuttaket fra endrede jobbreisevaner i statlige virksomheter til om lag 20 prosent av reiseutgiftene før pandemien.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Koordineringsgruppen ble opprettet i 2020 og skulle gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag rundt hvilke konsekvenser de iverksette smitteverntiltakene hadde for sårbare barn og unge, samt vurdere hvilke tiltak som kunne bøte på disse konsekvensene. Gruppen ledes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

<sup>7</sup> Finansdepartementet Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022 (Gulbok), side 95.

<sup>8</sup> Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2022*, side 64.

<sup>9</sup> Finansdepartementet Prop. 1 S (2022–2023) Statsbudsjettet for 2023 (Gulbok), side 23.

### 2.1.3 Trender og utviklingstrekk etter pandemien

I tiden før pandemien var mange arbeidstakere av ulike årsaker hindret fra å benytte hjemmekontor. Under pandemien var mange arbeidstakere av smittevern hensyn i lengre perioder hindret fra å komme på kontoret.

Svarene på DFØs spørreundersøkelse vitner om at vi i tiden etter pandemien vil forvente å se økt fleksibilitet når det gjelder fysisk tilstedeværelse på kontorene. Majoriteten av departementene svarer at de har innført regler for hvordan bruken av hjemmekontor skal praktiseres, og hovedregelen er inntil to valgfrie dager i uken. Noen få virksomheter har valgt å fastsette noen faste dager der alle ansatte forventes å være fysisk til stede på kontoret.

Ifølge Arbeidsforskningsinstituttet hadde om lag 50 prosent av norske arbeidstakere anledning til å benytte hjemmekontor i 2022, enten som en fast ordning, eller ved behov.<sup>10</sup> Det er stor variasjon mellom bransjer og sektorer. Hele 90 prosent av de som jobber med telekommunikasjon og IT kan benytte hjemmekontor, mens det bare gjelder 10 prosent av de som arbeider i pleie- og omsorgstjenesten.

Funn fra Statens arbeidsgiverbarometer for 2022 viser samme tendens.<sup>11</sup> Her påpekes det at tilnærmet alle statlige virksomheter har gitt medarbeiderne større fleksibilitet til å jobbe hjemmefra våren 2022 sammenlignet med tiden før pandemien. 50 prosent av HR-lederne i offentlig sektor oppgir at de forventer økt bruk av fleksibel arbeidstid etter pandemien, mens 91 prosent forventer økt bruk av hjemmekontor. Videre vises det til at om lag 50 prosent av virksomhetene har spesifisert en øvre ramme for antall dager med hjemmekontor. Av disse har 85 prosent satt en øvre ramme på to dager, 10 prosent har satt rammen lavere enn to dager, mens 5 prosent har satt den høyere enn to dager.

Av Statsansattundersøkelsen går det frem at majoriteten av ansatte i staten kan benytte hjemmekontor i et visst omfang, men at muligheten varierer med stillingens funksjon.<sup>12</sup> Det er ansatte innen operativ tjeneste og drifts- og vedlikeholdstjenester som i mindre grad kan benytte hjemmekontor, mens nesten alle ansatte som arbeider med administrative oppgaver, forskning og undervisning, prosjektledelse, og lignende kan gjøre det hjemmefra. Ønske om å benytte hjemmekontor påvirkes blant annet av forhold relatert til arbeidets art, familiesituasjon og reisevei, men også faktorer som kjønn, antall kolleger som også jobber hjemmefra og kontorsituasjonen på arbeidsstedet, har betydning. Av statsansattundersøkelsen går det videre frem at mange ansatte ønsker å fortsette med hjemmekontor også etter pandemien. Som vist i tabell 1, oppgir hele 31 prosent at de ønsker å jobbe hjemmefra to dager i uken, mens 23 prosent ønsker å jobbe tre eller flere dager fra hjemmekontor. Også her er det noen forskjeller mellom stillingsfunksjoner, og kvinner ønsker i noe større grad enn menn flere dager på hjemmekontor.

<sup>10</sup> AFI-rapport 2022:4, *Hjemme – borte – uavgjort, Hjemmekontor og annet fjernarbeid: Kartlegging av omfang, utviklingstrekk og konsekvenser*.

<sup>11</sup> Regjeringen. Statens arbeidsgiverbarometer 2022:1.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1bbadc514e6849a69f7e5dc3e80e9715/resultater-arbeidsgiverbarometer-2022-1-offentlig.pdf>.

<sup>12</sup> DFØ-rapport 2022:1, *Arbeidssituasjon nå og fremover – mer fleksibilitet*, Temahefte fra statsansattundersøkelsen 2021, Delrapport 5 av 5.



Statsansattes svar på spørsmålet «Hvor ofte ønsker du å jobbe hjemmefra hele dagen fremover?»<sup>13</sup>

Hver dag	Tre-fire dager i uken	To dager i uken	En dag i uken	Månedlig	Sjeldnere	Aldri
5%	18%	31%	21%	12%	9%	4%

Tabell 1 Statsansatteundersøkelsen, tall for 2021

Både fra offentlig og privat sektor gis det uttrykk for at bruken av hjemmekontor ikke fordeler seg likt gjennom uken, men at mandag og fredag utpeker seg som særlig populære dager. Både Google og Apple har delt mobilitetsdata under pandemien.<sup>14</sup> Google lager mobilitetsdata for en rekke områder, som parker, restauranter og arbeidsplasser. Arbeidsplassdataene kartlegger i hvilken grad og innenfor hvilket tidsrom én telefon fysisk er til stede på en konkret arbeidsplass. På ukeshvis viste Googles arbeidsplassdata for Norge at nedgangen i snitt lå på rundt 15 prosent for perioden 15. august til 15. oktober 2022, sammenliknet med medianverdier for perioden 3. januar til 6. februar 2020. For Oslo var denne nedgangen over 20 prosent, som var høyest blant de norske fylkene.

Dette underbygges av Statsbyggs tellinger over tilstedeværelse i statlige kontorlokaler. Tellinger gjennomført før pandemien viste en gjennomsnittlig vektet tilstedeværelse på 59 prosent, mens den etter pandemien lå på 35 prosent. Resultatene etter pandemien er kun basert på fem tellinger, gjennomført på vårsiden i 2022.<sup>15</sup> Det er derfor ikke mulig å si noe om hvilke langsiktige effekter pandemien vil ha på kontortilstedeværelse, men det er likevel mye som tyder på at bruken av hjemmekontor har økt og vil påvirke tilstedeværelsen fremover.

I DFØs spørreundersøkelse er respondentene bedt om å beskrive hvilken betydning fremtidig bruk av hjemmekontor og redusert tilstedeværelse vil ha for fremtidig arealbehov og arealdisponering. Det er kun et fåtall i spørreundersøkelsen som fremhever forventninger om redusert arealbehov som en direkte følge av redusert tilstedeværelse. Forklaringen knyttes i stor grad til at faste arbeidsplasser fortsatt er det vanligste. Flere virksomheter trekker imidlertid frem at redusert tilstedeværelse vil kunne bidra til å redusere arealbehov på sikt, men at det anses som prematurt å fatte slike avgjørelser basert på begrensede erfaringer etter pandemien.

Dette støttes av funn fra arbeidsgiverbarometeret, hvor det kommer frem at minoriteten av statlige virksomheter (30 prosent) forventer endringer i virksomhetens arbeidsplasskonsept sammenliknet med tiden før pandemien. Når Arbeidsgiverbarometeret ber respondentene vurdere forventninger om endringer i ulike faktorer ett år frem i tid, kommer det frem at om lag 25 prosent av respondentene forventer at arealbehovet til kontorlokaler vil kunne

<sup>13</sup> Statsansattundersøkelsen 2021, ble gjennomført i oktober 2021. Det var i en periode med få smittevernstiltak og spørsmålet ble kun stilt til de med mulighet for hjemmekontor.

<sup>14</sup> Apple stoppet denne delingen april 2022, mens Google valgte å dele frem til midten av oktober 2022.

<sup>15</sup> Statsbygg (2022). *Læring fra koronapandemien*. Innspill til Kommunal og distriktsdepartementet i forbindelse med områdegjennomgangen.

reduseres noe. Til sammenligning venter 64 prosent ingen endring, mens i overkant av 10 prosent forventer økt arealbehov.

Bevisstheten rundt bruken av hjemmekontor har økt i takt med omfanget. I forbindelse med høringsrunden til den nye hjemmekontorforskriften benyttet en rekke aktører muligheten til å fremme sitt syn på hvordan anvendelsen av hjemmekontor burde reguleres fremover. Blant temaene som ble trukket frem var arbeidstakers frivillighet, arbeidsgivers styringsrett, hvorvidt bestemmelser som angår arbeidsmiljø også skal være dekkende for hjemmet når det fungerer som arbeidsplass og kompensasjon av kostnader som bæres av arbeidstaker når det jobbes hjemmefra.

Det er mangelfull kunnskap om konsekvenser av hjemmekontor. I en kunnskapsoppsummering, gjennomført av Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) i 2021, ble sammenhengen mellom hjemmekontor, arbeidsmiljø og helse undersøkt.<sup>16</sup> Oppsummeringen tar utgangspunkt i 53 studier som til sammen inkluderer 88 analyser. Det er betydelig variasjon i metoder, kontekst og utvalg som har blitt undersøkt, og det finnes få studier som undersøker de spesifikke betingelsene for når arbeid hjemmefra kan være forbundet med positive effekter på helse eller arbeidsmiljø. De mest studerte utfallene av hjemmekontor var endringer i jobbtilfredshet, produktivitet og jobb-hjem-balanse, med henholdsvis 15, 13 og 13 inkluderte analyser. Alle de inkluderte analysene som så på sammenhengen mellom hjemmekontor og jobbtilfredshet viste høyere jobbtilfredshet. De fleste analysene viste at det var en sammenheng mellom hjemmearbeid og høyere produktivitet (10 av 13 analyser).<sup>17</sup> De fleste analysene viste derimot en dårligere jobb-hjem-balanse (10 av 13). Kunnskapsoppsummeringen sier ikke noe om sentrale aspekter av arbeidsmiljøet som krav/kontroll, rollekonflikt og sosial støtte.

STAMI mener kunnskapsgrunlaget som beskriver konsekvensene av hjemmekontor generelt er svakt, og at det særlig er behov for mer kunnskap om effekter for arbeidsmiljø og helse. Ifølge STAMI gir kunnskapsoppsummeringen få svar, men gir en oversikt over faktorer som kan ha betydning for sammenhengen mellom hjemmekontor og arbeidsmiljøet, og hjemmekontor og helse. I kunnskapsoppsummeringen påpeker STAMI at faktorer som grad av konsentrasjonskrevende arbeid, omfang av hjemmekontor og grad av frivillighet, kan påvirke hvorvidt hjemmekontor kan sies å ha positive eller negative effekter på arbeidsmiljø og helse. I regi av OsloMet er det også startet et forskningsprosjekt (Crossbow) som har til hensikt å undersøke konsekvensene av økt bruk av hjemmekontor. Prosjektet ønsker å se på konsekvensene for de ansatte og deres familie, fagforeninger og arbeidsgivere, samt undersøke forhold og strategier som påvirker utviklingen av sunne, trygge og produktive arbeidsplasser ved hjemmekontor.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> STAMI rapport nr. 3/2021, *Arbeid hjemmefra, helse og arbeidsmiljø. En systematisk kunnskapsoppsummering*. En majoritet av studiene som er inkludert er gjennomført i forkant av pandemien..

<sup>17</sup> I de fleste studiene som har sett på produktivitet, dreier det seg om egen rapportert produktivitet.

<sup>18</sup> OSLOMET. Crossbow: Grensedragninger og balansegang mellom arbeid og hjem.

[www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/crossbow](http://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/crossbow). Prosjektet startet i desember 2021 og skal gå frem til 2026.

## 2.2 Kraftig digitalisering av offentlig sektor

Som en konsekvens av at den fysiske kontakten skulle være på et minimum under pandemien, måtte mange statlige virksomheter finne nye måter å samhandle på, både med hverandre og brukere. Det førte til at en rekke nye digitale løsninger ble utviklet og digitaliseringstempoet økte markant. Det innebar også en bratt modningskurve når det gjelder bruk av digitale verktøy både internt i virksomhetene og hos brukerne. Flere virksomheter mener den økte bruken av digitale tjenester og den økte digitale modenheten har gjort det mulig å etablere en «ny digital normal». De mener samtidig det er viktig at statlige virksomheter lærer av digitaliseringsgrepene som var vellykket, og nyttiggjør seg av mulighetsrommet for en raskere digital transformasjon innenfor sin sektor.

Alle sektorer ble berørt av pandemien, men det er også noen klare forskjeller i hvor stor grad pandemien gjorde det nødvendig å videreutvikle eller utvikle helt nye løsninger for å kunne fortsette å levere på samfunnsoppdraget.

### 2.2.1 Fra fysiske til digitale konferanser og tilsyn

#### *Konferanser, kurs og veiledning*

Som en følge av avstands- og reiserestriksjoner, både i Norge og resten av verden, ble det ikke lenger mulig å gjennomføre fysiske kurs og konferanser. I starten ble mye avlyst, men ganske raskt ble aktiviteten flyttet over til digitale flater.

I oppstarten ble gjerne kurs- og konferansemateriell og opplegget flyttet direkte over til digitale flater. Etter hvert som de nye digitale samhandlingsverktøyene som Teams og Zoom ble bedre, ble kurs- og konferansematerialet tilpasset nye digitale plattformer, blant annet gjennom bruk av programvare og funksjonalitet som ble lagt til, for eksempel digitale tavler, digitale grupperom og digitale «gule lapper». Det ble også laget videoer og veiledningsfilmer som erstatning for fysiske kurs og veiledninger.

En av de positive sidene ved digitale kurs og konferanser som trekkes frem av mange, er muligheten dette gir for at flere kan delta uavhengig av hvor i landet eller verden man befinner seg. Dette sparer deltagere og virksomheter både for tid og reisekostnader. Den økte digitaliseringen av kurs og konferanser gjør det også lettere å nyttiggjøre seg av foredrag mv. i etterkant av selve arrangementet. Dette innebærer at informasjonen også kan tilgjengeliggjøres for aktører som ikke har anledning på oppsatt tidspunkt.

Det er ikke bare positive sider ved digitale kurs og konferanser, og flere peker på at de digitale tilbudene har sine begrensninger. Her trekkes det blant annet frem at både læringsutbytte og muligheten for nettverks- og relasjonsbygging kan påvirkes negativt. Det er derfor ikke alle typer kurs og konferanser som egner seg for digital gjennomføring, og flere foretrekker en blanding av fysiske og digitale tilbud.

I tillegg til kurs og konferanser, ble også mye av virksomhetenes veiledningsarbeid flyttet over på digitale flater. Noen utviklet korte, tematiske veiledningsvideoer, som kan hentes

frem når brukerne selv har behov, og erfarte at dette er en effektiv måte for å gi praktisk og nyttig veiledning. Noen peker også på bruken av digitale veiledninger, for eksempel i form av digitale møter hvor en samler en gruppe med tilsvarende behov for veiledning om et spesifikt område. Dette har gjort det mulig å nå ut til flere virksomheter samtidig, noe som sparer alle parter for tid og reisekostnader.

### *Tilsyn*

Nedstengningen innebar også at virksomheter med tilsynsfunksjoner måtte finne alternative måter å gjennomføre stedlig tilsyn på. Som et alternativ, viser vår undersøkelse at en rekke virksomheter har økt bruken av dokumenttilsyn, men også digitale tilsyn ved hjelp av digitale møter, direktesendt filming og nettbaserte spørreskjemaer ble hyppig tatt i bruk.

Mange av de statlige virksomhetene trekker frem at erfaringene som er gjort med digitale og alternative løsninger i forbindelse med tilsynsvirksomheten vil benyttes for å videreutvikle tilsynsarbeidet og gjøre det mer effektivt fremover. Enkelte har også trukket frem at endringene har ført til bedre dokumentasjon og høyere kvalitet på de gjennomførte tilsynene. Mattilsynet peker for eksempel på at muligheten for fysisk inspeksjon hvor en inspektør filmer direkte, mens eksperter ser på skjerm, er en metode som har fungert bra og som det er ønskelig å sette i system og benytte fremover. Innenfor andre sektorer er det pekt på at det først er gjennomført et digitalt tilsyn, med innsamling av dokumentasjon for så å avslutte med et stedlig tilsyn. Det er imidlertid ikke bare positive erfaringer med digitale tilsyn selv om det kan legge til rette for å øke antall tilsynsobjekter. For en del virksomheter har manglende mulighet for stedlig tilsyn ført til at det ble gjennomført færre tilsyn enn planlagt.

## **2.2.2 En rekke nye digitale løsninger så dagens lys**

Det er allerede pekt på at pandemien medførte en voldsom digitalisering av samfunnet. Selv om alle var berørt, var det noen statlige sektorer som i større grad enn andre måtte utvikle helt nye eller videreutvikle eksisterende løsninger for å kunne levere i henhold til sitt samfunnsoppdrag.

Koronasituasjonen skapte ikke bare behov for nye digitale løsninger, den skapte også noen utfordringer, blant annet når det gjaldt personvern. For å ivareta smittevern og sykdomsbehandling var det for eksempel behov for å dele og sammenstille personinformasjon fra ulike kilder. En konsekvens av det, var at det var behov for å gjøre endringer i eksisterende regelverk slik at det åpnet for innsamling og deling av informasjon, forenklede arbeidsprosesser og ga mulighet for bruk i nye digitale løsninger. Noen av disse regelverksendringene er senere gjort permanente, for eksempel muligheten for å utarbeide ulike registerløsninger i helsesektoren, gjennomføre digitale årsmøter i sameier og borettslag, muligheten til å gjennomføre digitale rettsmøter, endringer i hvitvaskingsregelverket og endringer i tilknytning til billettering på ferger.

I det følgende presenterer vi noen eksempler på digitale løsninger som ble utviklet eller videreutviklet i forbindelse med pandemien fra noen utvalgte sektorer.

### Fra fysiske til berøringsfrie løsninger i samferdselssektoren

Innenfor samferdselssektoren ble det under pandemien utviklet flere berøringsfrie løsninger for å kunne opprettholde den daglige virksomheten. Noen av systemene som ble utviklet og/eller videreutviklet under pandemien er også systemer det er ønskelig å jobbe videre med.

For å sikre berøringsfrihet innenfor luftfarten videreutviklet for eksempel Avinor eksisterende selvbetjeningsløsninger slik at det ble mulig å parkere, sjekke inn, skanne ombordstigningskortet og kjøpe varer uten å berøre noen flater. For å begrense bruken av ferjekort og kontanter som betalingsmiddel, etablerte Statens vegvesen gjennom «**AutoPASS** for ferje» en berøringsfri betalingsløsning som kunne benyttes på ferge-sambandene på både riks- og fylkesveiene. Ved utgangen av 2020 ble de fleste ferjebilletter i Norge kjøpt ved bruk av brikkebetaling/skiltgjenkjenning.

Statens vegvesen har over flere år jobbet med å utvikle selbetjeningsløsninger for å redusere kontakten i skranken. I 2020 ble det lansert et nytt system **Autosys** som i dag danner grunnstammen i alle virksomhetens selvbetjeningsløsninger. Systemet er basert på en API-løsning som gjør det enkelt å bygge videre på systemet. Autosys inneholder blant annet timebestillingsløsninger for mange av tjenestene Statens veivesen tilbyr.

Togoperatørene og Entur videreutviklet sammen løsninger for elektronisk billettkjøp og validering i forbindelse med pandemien. Som en videreføring av systemet utviklet også en rekke togoperatører selvbetjente løsninger for servering. En del av disse løsningene er videreført også etter at smitteverntiltakene ble opphevet.

### Digitale løsninger utviklet i justissektoren

Innenfor justissektoren fikk avstandskrav og forbud mot å samles store konsekvenser for gjennomføringen av det daglige virke innenfor både politiet, påtalemyndigheten og fengselsvesenet. Innenfor disse sektorene ble det utviklet en rekke nye digitale tjenester, og det ble innenfor påtalemyndigheten mulighet for digitale avhør og gjennomføring av digitale rettsmøter. Innenfor fengselsvesenet var det særlig smittevernreglene knyttet til avstands-krav som ble en utfordring, da dagens fengselsstruktur har en andel på om lag 35 prosent dobbeltceller ved soning med lav sikkerhet.<sup>19</sup> Som en løsning på at det ikke lenger var mulig med to innsatte i samme celle, økte bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll under pandemien.

#### *Digitale rettsmøter og digitale avhør*

Under pandemien ble det åpnet for at flere saker og avhør i domstolene kunne gjennomføres digitalt. Pandemien førte dermed til at domstolene og de øvrige aktørene i rettspleien måtte

---

<sup>19</sup> Kriminalomsorgsdirektoratet (2022). *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2021*.

ta store steg i digitaliseringsprosessen. Det skjedde både i forbindelse med dokumenthåndteringen, hvor mye er gjort heldigitalt, og i gjennomføringen av selve rettsmøtene.<sup>20</sup>

Domstolene har både før og under pandemien investert i utstyr som tilrettelegger for å gjennomføre fjernavhør og fjernmøter. I 2021 ble 40 rettssaler heldigitalisert, og det ble rullet ut i overkant av 100 videokonferanseenheter. Det innebærer at om lag 75 prosent av alle rettssaler i dag har tilgang til å bruke videokonferanse og rundt 30 prosent regnes som heldigitale. Ifølge Domstolsadministrasjonen har investeringer i bedre utstyr bidratt til å øke rettsikkerheten, blant annet fordi det har gjort det mulig med fjernavhør med video, som gir retten et bedre grunnlag ved vitneavhør enn ved rene telefonavhør. Investeringene har også bidratt til en mer effektiv gjennomføring, blant annet fordi utstyret har gjort det mulig med hybrid gjennomføring, som kan motvirke utsettelse og på den måten gi en smidigere gjennomføring.

#### *Faktaboks 1. Domstolstrukturen*

**Domstolsadministrasjonen** forvalter nærmere 100 leieforhold. Majoriteten av disse er konkurransebygg leid i markedet. Lokalene varierer i størrelse fra ca. 200 kvm til 24 000 kvm. De fleste er små, og mange er samlokalisert med andre virksomheter. Til sammen rommer rettsbygningene over 400 rettssaler.

**Høyesterett** er Norges øverste domstol. De utgjør sammen med Stortinget og Regjeringen landets øverste statsorganer. Høyesterett har 20 dommere, og er en ankedomstol som behandler anker over avgjørelser fra lavere domstoler, både sivile saker og straffesaker.

**Lagmannsrettene** tar stilling til anker over rettsavgjørelser i sivile saker og straffesaker. Ankene kommer fra tingrettene og jordskifterettene i det geografiske området i lagdømmet. Lederen har tittelen førstelagmann. Det er seks lagmannsretter i Norge.

**Tingrettene** er første ordinære domstol. Vi har 23 tingretter i Norge, med til sammen 59 rettssteder. Lederen har tittelen sorenskriver. Alle tingrettene dekker en eller flere kommuner. Dette kalles rettskretsen. Tingrettene behandler både sivile saker og straffesaker. De behandler også saker om midlertidig sikring, tvangsfullbyrdelse og offentlig skifte av fellesbo, konkursbo og dødsbo. I tillegg registrerer de dødsfall, utsteder skifteattester og notarialbekreftelser.

**Kilde:** *Domstolen.no*

I rapporten *Undersøkelse om digitalt arbeid i domstolene – erfaringer fra koronakrisen* går det frem at Domstolsadministrasjonen og domstolene har lyktes i å innføre og ta i bruk digitale løsninger med høy grad av brukertilfredshet hos både interne og eksterne brukere. I undersøkelsen kommer det frem både positive og negative brukeropplevelser, og rapporten

<sup>20</sup> jf. LOV-2020-05-26-47 *Midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv.*, LOV-2021-12-17-148 *Midlertidig lov om enkelte tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19* og FOR- 2020-03-27-459 *Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.*

foreslår konkrete innspill til forbedring.<sup>21</sup> Økt digitalisering er likevel ikke bare positivt, og enkelte aktører i sektoren har pekt på sårbarheten når det gjelder informasjonssikkerhet og personvern ved bruk av digitale løsninger. For å bøte på dette og hindre avvik, ble det i 2021 gjennomført en rekke kompetansetiltak og det ble implementert nye rutiner og rammeverk innenfor personvern og informasjonssikkerhet.

Erfaringen viser at pandemien har gitt overraskende små utslag på saksavviklingen og restansene. Dette gjelder både for påtalemyndigheten og domstolene. Av rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* går det frem at de midlertidige bestemmelsene som ble utarbeidet i forbindelse med pandemien har vært viktige for å opprettholde aktiviteten.<sup>22</sup> Særlig har bestemmelsene om utvidet adgang til å holde rettsmøter som helt eller delvis fjernmøte hindret utsettelse der en av aktørene (dommer, advokat, part, vitne eller sakkyndig) ble smittet eller satt i karantene. Reglene om elektronisk signatur og elektronisk forkyning har også hatt betydning for saksavviklingen i domstolene.

Bruken av digitale avhør og rettsmøter innebar at kostnader i forbindelse med fangetransport og reisekostnader for dommere, vitner og andre aktører i selve rettssaken ble redusert under pandemien. Digitale avhør og rettsmøter førte også til mindre tap av arbeidstid i forbindelse med reising til og fra rettssaker for profesjonelle aktører som eksempelvis advokater og dommere. Hvor mye dette kan dreie seg om i kostnadsbesparelser, har det ikke vært mulig å tallfeste i fase I av områdegjennomgangen.

Av informasjon på regjeringen.no går det frem at både domstolene og andre aktører, med bakgrunn i gode erfaringer fra pandemien, ønsker at det åpnes for mer bruk av digitale løsninger i domstolene også etter pandemien.<sup>23</sup> Dette er også noe av bakgrunnen for at Stortinget har vedtatt permanente endringer i prosessregelverket om bruk av fjernmøter og fjernavhør. Fra og med 1. juli 2022 ble adgangen til å avholde digitale møter i domstolene utvidet permanent. Det tradisjonelle utgangspunktet om at rettsmøter i domstolene skal gjennomføres som fysiske møter, er videreført, men det er åpnet for at rettsmøter kan avholdes som fjernmøter i større grad enn før. Målet er å legge til rette for en mer moderne, hensiktsmessig og effektiv domstolsbehandling. Ifølge Domstolsadministrasjonen har bruken av hybride rettsmøter fortsatt å øke etter pandemien, mens det i mindre grad gjennomføres heldigitale rettsmøter. Fjernavhør av vitner og sakkyndig tas nå i større grad digitalt. I det nye regelverket er det også lagt vekt på at tiltalte og forsvarer skal kunne kommunisere i fortrolighet og uten forstyrrelser. For sivile saker er det ikke lenger et vilkår om at begge partene i saken må samtykke til at rettsmøtet gjennomføres digitalt.

Det er også vedtatt en hjemmel for strømming av rettsmøter offentlig, som vil gjøre det lettere for offentligheten å følge saker i domstolene. I tillegg er det vedtatt en midlertidig forskriftshjemmel som gjør at de midlertidige reglene om bruk av fjernmøteløsninger i

---

<sup>21</sup> Østlyng & Bjerke og EGG. (2021). *Undersøkelse om digitalt arbeid i domstolene - erfaringer fra koronakrisen*. Innsiktsprosess.

<sup>22</sup> Domstoladministrasjonen, riksadvokaten, Politidirektoratet, Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening (2022). *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*. Rapport lagt frem 8. april 2022.

<sup>23</sup> Regjeringen. *Adgang til digitale møter i Domstolene utvides permanent*. Hentet fra Regjeringen.no 17.01.2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/adgang-til-digitale-moter-i-domstolene-utvides-permanent/id2919499/>

straffesakene, kan gjeninnføres hvis covid-19-pandemien skulle gjøre det nødvendig. Lovendringen trer i kraft samtidig som de midlertidige reglene som ble innført under pandemien, opphører.<sup>24</sup>

#### *Digitale verktøy i straffegjennomføringen – bruk av elektronisk kontroll (EK)*

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble i 2008 etablert som en prøveordning, og innført som landsdekkende ordning i 2014. Den samlede kapasiteten var i 2021 på 500 plasser.

I 2016 gjennomførte Vista Analyse en evaluering av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, hvor både måloppnåelse og virkninger av ordningen ble vurdert.<sup>25</sup> Det ble også gjennomført en nytte-kostnadsanalyse hvor straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble sammenliknet med gjennomføring i fengsel med lav sikkerhet. Analysen var basert på ni verdsatte og ikke-verdsatte nyttevirkinger. De verdsatte nyttevirkingene for samfunnet ble vurdert ut fra innsparte kostnader med elektronisk kontroll sammenliknet med fengsel, økt arbeidsdeltakelse for domfelte og reduserte skattefinansieringskostnader. Evalueringen konkluderte med at elektronisk kontroll for målgruppen som da var gjeldende var et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak, sammenliknet med soning i fengsel. Det gjaldt både for helgjennomførere og delgjennomførere. De mente derfor det var naturlig å vurdere en utvidelse av ordningen.

Etter ny lov og forskrift i 2020, ble målgruppen for elektronisk kontroll utvidet fra fire til seks måneder for domfelte idømt ubetinget fengselsstraff (helgjennomføring), eller de som har inntil 6 måneder gjenstående soningstid til forventet løslatelse og har gjennomført en tredel av den ubetingete straffen (delgjennomføring).<sup>26</sup> Soning med elektronisk kontroll kan imidlertid ikke tilbys til personer som er dømt for seksuallovbrudd, alvorlig kriminalitet eller gjentatt voldslovbrudd. Det kan heller ikke gis til forvaringsdømte. I 2020 ble det også åpnet for at personer som er varig soningsudyktige kan gis muligheten til å sone med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen fikk samtidig hjemmel for å benytte annen digital teknologi som GPS, videosamtaler og fjernalkoholtesting.

Under pandemien økte bruken av elektronisk kontroll. Årsaken var restriksjoner i form av avstandskrav som gjorde det nødvendig å redusere antall innsatte i fengsler med lav sikkerhet, hvor det ofte er to per celle. Gjennom å bruke elektronisk kontroll kunne straffegjennomføring skje selv om det var plass til færre i fengslene. Kriminalomsorgsdirektoratet fremholder at deres erfaring er at årene med pandemi har vist at bruk av elektronisk kontroll har bidratt til en fleksibel, effektiv og trygg løsning på håndtering av smittevernsutfordringer i fengsel, slik også erfaringer fra flere andre land har vist.

I 2021 ble Kriminalomsorgsdirektoratet, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, bedt om å vurdere muligheten for en utvidelse av bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og eventuelle kostnadsinnsparinger knyttet til en

<sup>24</sup> Prop. 97 L (2021–2022) *Endringer i straffeprosessloven og tvisteloven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.)*, Justisdepartementet.

<sup>25</sup> Vista Analyse AS (2016). *Evaluering av soning med fotlenke*, Rapport 2016/2.

<sup>26</sup> LOV-2001-01-05-17 Lov om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringsloven) § 16a *Straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll* og FOR-2002-02-22-183 *Forskrift om straffegjennomføring § 7-2 Hvem som kan innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll*.



slik utvidelse. Kriminalomsorgens vurderinger går frem av deres rapport *Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak* fra 2021.<sup>27</sup> Her vises det til at en svært lav andel av de domfelte har blitt overført til fengsel grunnet brudd, tross høyt kontrollnivå. I rapporten fremmes 16 forslag, som direktoratet mener kan bidra til økt kvalitet under straffegjennomføringen, økt samfunnssikkerhet, mer effektivitet straffegjennomføring og lavere kostnader. Det er særlig anbefalingene om endringer for delgjennomføring når det gjelder bruk av elektronisk kontroll som soningsform som har betydning for kapasitet og kostnadsbesparelser. Her peker rapporten spesielt på betydningen av å fjerne begrensninger som ligger i hvilke lovbruddskategorier som omfattes av ordningen og potensialet som ligger i å utvide gjennomføringstiden til inntil 12 måneder.

### **Faktaboks 2. Fengsler og elektronisk kontroll**

Per i dag er det 58 fengsler i Norge. Disse fordeler seg på 25 fengsler med høysikkerhets plasser, 16 med lavsikkerhets plasser og 9 fengsler som har både høy- og lavsikkerhets plasser. I tillegg er det 8 overgangsboliger. Mange av dagens fengsler er små og hele 46 fengsler har under 100 plasser.

Et fengsel med **høyt sikkerhetsnivå** (også betegnet som lukket fengsel) har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet. Alle dører er i hovedsak låst. Når de innsatte ikke er i arbeid, på skole eller deltar i fritidsaktiviteter under kontroll av fengselsbetjentene, er de innelåst på sine celler.

Fengsel med **lavere sikkerhetsnivå** (også betegnet som åpent fengsel) har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, men det har vanligvis gjerde rundt fengselsområdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området.

**Overgangsboligene** er også fengsler, de har klare kontrollopplegg, men oppleves som mindre restriktive enn andre fengsler.

Straffegjennomføring med fotlenke - **elektronisk kontroll** - er gjennomføring av en ubetinget fengselsstraff, men hvor straffegjennomføringen foregår i samfunnet.

**Helgjennomføring** - hele soningen gjennomføres med elektronisk kontroll, gjelder kun for de som er idømt en ubetinget straff.

**Delgjennomføring** - bare deler av soningen gjennomføres med elektronisk kontroll, hovedsakelig siste seks månedene eller etter 1/3 av soningen.

**Kilde:** *kriminalomsorgen.no*

<sup>27</sup> Kriminalomsorgsdirektoratet (2021). *Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak*.

## **Fra forelesningssal til digital undervisning i høyere utdanning**

Pandemien medførte store konsekvenser for utdanningssektoren, og bruken av digitale møter og digitale verktøy i undervisningen økte. Innenfor Universitets- og høyskolesektoren ble store deler av undervisningen gjennomført ved hjelp av strømming. Det krevde store investeringer i nytt teknisk utstyr for digitale løsninger.

*Strategi for digital omstilling i universitets- og høyskolesektoren* fra september 2021 viser til at store deler av utdanningsaktiviteten i universitets- og høyskolesektoren ble lagt til digitale flater under pandemien.<sup>28</sup> Både studenter og undervisere fikk nyttig erfaring med digital utdanning, men studentene opplevde også at den digitale undervisningen ikke holdt like høy kvalitet som fysisk undervisning.<sup>29</sup> Samtidig satte studenter pris på den fleksibiliteten som noen typer digital utdanning gir til å studere hvor og når det måtte passe. Mange av institusjonene pekte på at de ansatte fant det spesielt krevende med hybride undervisningsløsninger.

Kunnskapsdepartementet fremhever at god digital utdanning er viktig for å kunne tilby gode desentraliserte og fleksible studietilbud. De viser også til at studentene i stor grad ønsker digitale alternativer til tradisjonell undervisning, men at institusjonene er tilbakeholdne med å tilby dette, blant annet fordi de mener fysisk undervisning i mange tilfeller er avgjørende for kvaliteten i utdanningene. Departementet har også vist til at mange av institusjonene melder om merarbeid og utfordringer knyttet til personvern i forbindelse med strømming av undervisning og hybride forelesninger. Det er derfor ikke åpenbart at dette er metoder som vil videreføres i en normalsituasjon. Kunnskapsdepartementet mener likevel at økt digital kompetanse blant ansatte gir rom for å utforske de pedagogiske mulighetene, og at digital teknologi kan bidra til mer studentaktiviserende undervisningsformer. De mener videre at erfaringene med hybride læringsformer bør brukes slik at ny digital teknologi kan øke kvaliteten på utdanningen også fremover.

Det var imidlertid ikke bare innenfor universitets- og høyskolesektoren en måtte flytte utdanningen over til digitale flater. Norsk fagskole for lokomotivførere (Lokførerskolen) er satt sammen av både en teoretisk og en praktisk del. Ifølge Lokførerskolen fungerte teoriundervisningen godt gjennom digitale flater, mens den praktiske delen av undervisningen var mer sårbar og skadelidende under pandemien. For å bøte på ulempene ble det blant annet tatt filmopptak av førerrom som ble videreutviklet til e-læringskurs, samt en digitalisering av skiftopplæringen gjennom bruk av virtuell realitets (VR) opplæring.<sup>30</sup> Lokførerskolen mener den på mange måter har kommet styrket ut av pandemien.

## **Digitale løsninger utviklet i helsesektoren**

Helsesektoren har over flere år rettet stor oppmerksomhet mot mulighetene som ligger i digitalisering, og det var allerede før pandemien satt i verk en rekke tiltak for å forenkle hverdagen til både helsepersonell og brukere. Med pandemien fikk digitaliseringssatsingen

<sup>28</sup> Kunnskapsdepartementet (2021). *Strategi for digital omstilling i universitets- og høyskolesektoren 2021–2025*.

<sup>29</sup> Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). *Rapport 2021/1 Studiebarometeret 2020 - Hovedtendenser*.

<sup>30</sup> Med skiftopplæring menes handlingen med å flytte kjøretøy inne på en stasjon, koble til vogner, klargjøre toget og sjekke at alle systemer virker, særlig bremsene

økt aktualitet og arbeidet ble intensivert for å kunne levere i henhold til samfunnsoppdraget. Under pandemien skulle helsesektoren ikke bare ivareta oppgaven med å levere «vanlige» helsetjenester til befolkningen, men også ivareta et særskilt ansvar for statens pandemi-håndtering.

I sine besvarelser trekker helsesektoren frem en rekke tiltak som var viktige og som fikk stor betydning under pandemien. Bruken av *e-konsultasjoner* blant fastlegene og bruken av selvbetjeningsløsningen på *Helsenorge.no* fikk en enorm økning som følge av den nasjonale nedstengningen. Begge systemene eksisterte i forkant av pandemien, men ble videreutviklet og forbedret. For *Helsenorge.no* ble en rekke digitale tjenester forbedret, blant annet ble muligheten for bestilling av koronatester og innmelding av symptomer videreutviklet. Kobling mellom *Helsenorge.no* og *Kjernejournal* viste seg å være svært gunstig og tidsbesparende for helsepersonellet. Videre trekker sektoren frem innføringen av *elektronisk melding om dødsfall og dødsårsak (e-Dår)*, et system hvor utviklingen ble fremskyndet som en følge av pandemien.

Når det gjelder systemer som retter seg mer direkte mot pandemi-håndteringen, er det særlig *Meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS)* og *TISK - testing – isolasjon - smittesporing og karantene* som trekkes frem. For **MSIS** skjedde det en betydelig videreutvikling, noe som gav sektoren gode data på testaktiviteten for covid-19, og som har resultert i at alle landets laboratorier i dag kan melde prøvesvar elektronisk til systemet. I pandemi-håndterings-arbeidet har også Nasjonalt vaksinerregister (**SYSVAK**) vært viktig. Gjennom systemet har det vært mulig både å holde oversikt over den enkeltes vaksinasjonsstatus, samt en oversikt over vaksinasjonsdekningen for landet som helhet. Et annet viktig system som ble utviklet som en del av pandemi-håndteringen var beredskapsregisteret, **Beredt C19**. Systemet ble utviklet for å kunne gi myndighetene løpende oversikt og kunnskap om utbredelse, årsakssammenhenger og konsekvenser av pandemien. Systemet kobler sammen data fra en rekke eksisterende registre, som tidligere ikke har vært sammenstilt for å gi et helhetlig bilde. Mengden av datakilder og muligheten til å koble disse sammen på individnivå har gjort det mulig med en rekke store analyser, og har vært en av myndighetenes viktigste kilder til kunnskap under pandemien.

For å lette samarbeidet og dataflyten mellom kommunene, ble det i et samarbeid mellom KS og en rekke kommunale IKT-leverandører utarbeidet en egen plattform, **Fiks-plattformen**. Plattformen inneholder en rekke digitale fellestjenester som alle kommuner og fylkeskommuner kan ta i bruk. Under pandemien ble tjenesten *Fiks smittesporing* utviklet. Den hjalp kommunene med å holde oversikt over smittesituasjonen og forenklet rapporteringen til FHI. Tjenesten er siden videreutviklet og kan i dag benyttes til registrering av alle tilfeller av smittsomme sykdommer, som for eksempel tuberkulose, apekopper og hjernehinnebetennelse. Dette gir kommunene en enkel og god oversikt over smittesituasjonen.

## 2.3 Noen erfaringer fra helsesektoren

I helsesektoren er det i de ti siste årene etablert flere nasjonale e-helse løsninger som skal bidra til å støtte den digitale samhandlingen mellom innbygger og aktørene i helsesektoren.

I 2021 var helse- og omsorgssektorens IKT-utgifter på 13,4 milliarder kroner, mens de i 2020 lå på 15 milliarder kroner.<sup>31</sup> Av dette var henholdsvis 8,9 milliarder fra spesialisthelse-tjenesten, 3,8 milliarder kroner fra kommunene og 2,3 milliarder kroner fra helseforvaltningen i 2020.

Ifølge Direktoratet for e-helse går utviklingstrekkene i helse- og omsorgstjenesten og på e-helseområdet i retning av økt bruk av velferdsteknologi, digital hjemmeoppfølging (DHO), nettbasert behandling og hjemmesykehus. Som tidligere nevnt, ble flere nye løsninger etablert, og eksisterende løsninger ble hyppigere tatt i bruk. Eksempelvis ble e-konsultasjon lite brukt før pandemien, mens erfaringene fra pandemien har resultert i at løsningen i dag benyttes i langt større grad. Andel e-konsultasjoner hos fastlegene lå i 2019 i snitt på 3 prosent. Gjennom pandemien steg andelen, og lå i 2021 på om lag 27 prosent. Tall for perioden januar til november 2022 viser at andelen har gått noe ned igjen til i underkant av 25 prosent.<sup>32</sup> Andelen ligger likevel godt over det som var situasjonen før pandemien.

#### *Samarbeid og bruk av fellesløsninger*

Under koronapandemien ble det også etablert flere ad-hoc løsninger, portaler for tjenester, innrapportering og utveksling av data mellom helsepersonell, registre, kommuner og andre.

I DFØs undersøkelse trekker flere frem viktigheten av godt samarbeid for å oppnå gode løsninger. Under pandemien var det utstrakt samarbeid både innad i sektoren, på tvers av myndighetsnivå og med næringslivet. Folkehelseinstituttet (FHI) var avhengige av rapportering fra kommunene om smittespredningen, og trekker i DFØs spørreundersøkelsen frem at mangelen på gode fellesløsninger mot kommunene påvirket smidigheten og samarbeidet negativt. I sitt svar peker Folkehelseinstituttet videre på at det må settes et større søkelys på gode fellesløsninger for å fremme et bedre og mer effektivt samarbeid mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter. En felles samhandlingsplattform med ulike moduler ville spart både kommunene og sentrale myndigheter for mye tid både knyttet til utvikling og drift. En slik plattform kunne vært brukt til deling av data og informasjon, innrapportering, statistikk mv., både under kriser og i en normal situasjon. I dag må kommunene, for å kunne nyttiggjøre seg av de mange nye løsningene, logge seg på flere ulike løsninger. Dette har gjort arbeidet med den løpende rapportering, både tungvint og lite effektivt. De mange ulike systemene krever at kommunene må sette av ressurser til utvikling, drift, vedlikehold og opplæring i bruk av mange forskjellige løsninger.

Som eksempel viser Folkehelseinstituttet til utarbeidelse av **Smittestopp 2** hvor det ble kjørt en åpen og transparent prosess hvor alle prosjektdokumenter ble lagt ut og kildekode var åpen. Dette medførte færre innsynskrav og dermed mindre tid til saksbehandling og mer tid til utvikling, som igjen førte til økt kvalitet på løsningen. Også i DFØs spørreundersøkelse trekker flere frem at felles mål, klare prioriteringer, riktige ressurser og tilgang på økonomiske midler var viktige faktorer for raske og smidige leveranser av nye løsninger.

---

<sup>31</sup> Direktoratet for e-helse (2022). *E-helsetrender, Utviklingstrekk 2022*, side 19.

<sup>32</sup> Helsedirektoratet. *E-konsultasjoner hos fastleger*, <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/statistikk-om-allmennejetjenester/e-konsultasjoner-hos-fastleger>.

Pandemien har også vist hvor viktig det er med nasjonale fellesløsninger, og at man kan oppnå viktige og gode løsninger gjennom godt samarbeid.

### *Deling av data*

Etterspørselen etter data var høy under pandemien. Norge har mye data om egen befolkning. Blant annet finnes det helsedata, sosioøkonomiske data, data om arbeidsforhold, sykehusinnleggelser, institusjonsopphold, innreise over grensen mv. Da Helseberedskapsloven § 2-4 trådte i kraft under pandemien ble det mulig å opprette beredskapsregistre som gjorde det mulig å koble sammen flere kilder.<sup>33</sup> Dette var blant annet viktig når FHI beregnet reproduksjonstall, som viser hvor mange personer én person med koronasmitte smitter videre.

Vanligvis er det tidkrevende og en lang prosess å få koblet helsedata og data fra andre kilder sammen til et totalbilde. Det krever både personvernmessige og juridiske vurderinger, men også teknisk tilrettelegging. Folkehelseinstituttet trekker i sitt svar frem at det ikke er uvanlig å vente opptil et år på et datasett koblet sammen fra flere datakilder. Erfaringene fra pandemien var at de etablerte prosessene for utlevering og sammenstilling av data ikke var raske og effektive nok til tross for endringene i helselovgivningen. Helseberedskapsloven hadde ikke vært brukt tidligere, og kjennskapen til lovverket var generelt liten. Det ble derfor brukt mye tid på avklaringer og felles forståelse av hjemmelsgrunnlaget mellom ulike dataeiere.

Spesielt rapporten fra den første koronakommisjonen anbefalte tiltak for å sikre at kommunene hadde lettere tilgang til data og informasjon. Anbefalingene som knyttet seg til det å se på hjemmelsgrunnlaget og infrastrukturen, for lettere tilgang til data, er tatt videre i en tverrdepartemental gruppe «*Kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser*».<sup>34</sup> Kjernegruppen satte ned to ekspertgrupper som fikk i oppdrag å utrede etiske og juridiske problemstillinger, samt effektiv og sikker infrastruktur for deling av data i kriser. Ekspertgruppene leverte 30. juni 2022 to rapporter som utgjør viktige grunnlag for det videre arbeidet i kjernegruppen. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at enkelte av tiltakene som er anbefalt og som berører departementet allerede vurderes i igangsatte prosesser. For eksempel i den pågående gjennomgangen av helseberedskapsloven og arbeidet med stortingsmeldingene om helseberedskap og folkehelse. Mer tverrsektorielle tiltak følges opp av kjernegruppen i form av fire arbeidspakker, 1) kunnskapsberedskap i norsk beredskapsarbeid, 2) bedre evalueringer, inkludert randomiserte forsøk og kvasiekperimentell design, 3) rask tilgang til og forsvarlig videre bruk av data og 4) dataflyt mellom forvaltningsnivåene og kommunene imellom.

I tillegg har Helsedirektoratet etablert et evalueringsprogram hvor målet er å identifisere hva Helsedirektoratet gjorde bra og som bør bevares til neste krisehåndtering. Evaluerings-

---

<sup>33</sup> LOV-2000-06-23-56 *Lov om helsemessig og sosial beredskap (Helseberedskapsloven) § 2–4 Beredskapsregistre.*

<sup>34</sup> Kjernegruppen er et samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Folkehelseinstituttet, Statistisk sentralbyrå, Forskningsrådet og Direktoratet for e-helse

programmet samler innsikt og erfaringer fra både eksterne samarbeidspartnere og interne ressurser, men dette arbeidet er per i dag ikke ferdigstilt.

### *Finansiering*

I kartleggingen trekkes det frem at finansiering av nye løsninger under pandemien kom raskt på plass, noe som gjorde det mulig å utvikle de nødvendige løsningene hurtig. Direktoratet for e-helse viser til at det under pandemien ble satt av en felles økonomisk ramme for 2020 som gjorde det mulig å sette i gang en rekke tiltak i en Korona-portefølje. Ordningen ble ikke videreført i 2021, og helsesektoren mener dette særlig har gitt utfordringer for planleggingen til Norsk Helsenett, og hvordan økte drifts- og forvaltningskostnader på nasjonale felles-løsninger skulle dekkes inn. Erfaringen generelt var at manglende felles finansiering for tiltak på tvers av aktørene kunne skape forsinkelser og usikkerhet.<sup>35</sup> Usikkerhet rundt finansiering førte blant annet til enkelte omprioriteringer, og at noen langsiktige tiltak ble satt på vent for å sikre tilstrekkelig ressurser til utvikling av nye løsninger for å dekke akutte behov som kom i kjølvannet av pandemien.

Ifølge Direktoratet for e-helse er flere av løsningene som ble utviklet på rekordtid og under tidspress, ikke robuste nok til å håndtere fremtidige kriser. Samtidig som nye løsninger ble utviklet, ble også eksisterende løsninger brukt mer, og for enkelte av disse ble det avdekket mangler i den digitale infrastrukturen som smittevernberedskapen hviler på. I den forbindelse er det pekt på at dette krever ytterligere modernisering og investeringer, noe som vil gi bærekraftige og fleksible løsninger til bruk i normaltider og kriser.

### *Trender og utviklingstrekk*

Selv om det har skjedd mye og helsesektoren ser positivt på en videre digitalisering, er det utfordringer. Direktoratet for e-helse peker på at digitaliseringen i helsesektoren ligger etter andre sektorer. Både den fragmenterte beslutningsstrukturen, regelverket og finansieringsmodellen trekkes frem som utfordringer for den videre utviklingen.<sup>36</sup> I den forbindelse understrekes det at de juridiske rammebetingelsene er avgjørende for at samhandlingen skal kunne fungere, samtidig som det er avgjørende at det er tilpasset de tekniske mulighetene som finnes. Muligheten for å dele og få tilgang til data på tvers i sektoren trekkes også frem i spørreundersøkelsen som en hindring for den videre utviklingen.

I Strategi for «*digital sikkerhet i helse- og omsorgssektoren*» er det løftet frem en rekke relevante sikkerhetsutfordringer som det må rettes oppmerksomhet mot i det videre digitaliseringsarbeidet innenfor helsesektoren.<sup>37</sup> Det pekes videre på at erfaringene må tas med inn i arbeidet med den nye nasjonale e-helsestrategien. Innenfor helsesektoren er det et tett samarbeid mellom de ulike aktørene. Allerede i forkant av pandemien var det satt i gang et omfattende arbeid med å presisere roller og ansvar hos de ulike aktørene. Dette

---

<sup>35</sup> Direktoratet for e-helse (2022). *Oppsummering av portefølje, løsningsvalg og arkitektur for pandemiltak og portaler*. Notat til Helse- og omsorgsdepartementet som svar på oppdrag TB2022-09 i tildelingsbrevet for 2022.

<sup>36</sup> Direktoratet for e-helse (2023). *Kunnskapsgrunnlag - e-helsestrategi fra 2023. Del 1 - Nåsituasjonsanalyse*.

<sup>37</sup> Direktoratet for e-helse (2020). *Strategi for digital sikkerhet i helse- og omsorgssektoren*. Vurdering av behov og innretning. IE-1064.

arbeidet ble ikke prioritert som ønsket i 2020, men er ifølge aktørene tatt opp igjen og prioritert i 2021. Dette er viktig for å kunne øke gjennomføringsevnen og sørge for en felles retning i utviklingen av digitaliseringen av helsesektoren.

## 2.4 Noen erfaringer fra kommuner, private og andre land

Kommunene hadde en stor del av ansvaret for pandemihåndteringen og opplevde et stort arbeidspress under pandemien. Utover forpliktelser knyttet til smittevern og sykebehandling var det mye arbeid med oppfølging av utsatte grupper. Samtidig skulle den daglige driften påvirkes i så liten grad som mulig. Situasjonen økte behovet for interkommunalt samarbeid, samt et enda tettere samarbeid opp mot fylkeskommunen, statsforvalteren og statsforvaltningen. Nær sagt alle kommunene innførte en rekke nye tiltak og løsninger som følge av pandemien, og det pekes i stor grad på at disse løsningene vil bli videreført også etter pandemien. Bruk av digitale løsninger og verktøy til møtevirksomhet, kommunikasjon internt i avdelingene, til tverrfaglig samarbeid eller i møte med brukere er den nyvinningen kommunale ledere i størst grad fremhever som vil bli videreført.<sup>38</sup>

I likhet med det offentlige, har også privat sektor erfart endringer i form av digitaliserte arbeidsmåter, som økt bruk av digitale møter og økt bruk av fjernarbeid. Når det gjelder den delen av privat sektor som har oppgaver som lar seg løse fra hjemmekontor, kan funn fra Abelia, som er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologivirksomheter, være interessante å trekke frem. I Abelias<sup>39</sup> medlemsundersøkelse fra 2021 kommer det frem at ansatte i 54 prosent av virksomhetene jobber mer på kontoret enn hjemmefra, i 26 prosent jobbes det like mye hjemmefra som på kontoret, mens det i 20 prosent av virksomhetene jobbes mest hjemmefra.<sup>40</sup> Videre går det frem av undersøkelsen at om lag tre av fire virksomheter legger opp til fast bruk av hjemmekontor i fremtiden, og da hovedsakelig med et gitt antall dager per uke. Det varierer noe i hvilken grad dette er fastsatte dager, eller opp til den enkelte arbeidstaker å bestemme. Blant bedriftene som har fastsatt en øvre ramme for bruk av hjemmekontor er to dager i uken det vanligste, 41 prosent. 14 prosent av virksomhetene åpner for én til tre dager i uken, mens 4 prosent åpner for fire dager og 17 prosent åpner for å jobbe hjemmefra hele uken. Totalt 19 prosent av virksomhetene ser for seg noe eller betydelig reduksjon i antall kontorarbeidsplasser fremover.

Interessen for hvilke læringspunkter pandemien har gitt har ikke bare vært stor i Norge, men også internasjonalt. En gjennomgang av noen erfaringsoppsummeringer har vist at flere av studiene har stilt mange av de samme spørsmålene, og at trendene vi ser i Norge også gjenspeiles i utlandet.

---

<sup>38</sup> IPSOS (2021). *Digitale konsekvenser av covid-19 for kommunal sektor*, KS Rapport 2021.

<sup>39</sup> Abelia er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologivirksomheter. Foreningen representerer ca. 2 700 virksomheter innen IKT, telekom, undervisning, forskning, konsulent/rådgivning, kreative næringer og ideelle organisasjoner.

<sup>40</sup> Abelia (2021). *Fremtidens arbeidsliv 2021*, Strategisk innsiktsrapport.

I Danmark er pandemiens virkninger på samspillet mellom fleksible arbeidsformer og transportetterspørsel belyst i den tidligere regjeringens forslag til ny infrastrukturplan.<sup>41</sup> Regjeringen forventet at mer hjemmekontor kan redusere trengsel på både veier og offentlig transport, og dermed redusere reisetiden. Det antas også at en kombinasjon av færre dager på kontoret og redusert reisetid vil gjøre det mer attraktivt å bosette seg lengre fra arbeidsplassen, og dermed utenfor de store byene. I planen er det derfor anbefalt at det gjøres en analyse for å vurdere muligheten for mer bruk av hjemmekontor som et tiltak for å redusere belastningen på statsveinettet. Tenketanken KRAKA har i samarbeid med Deloitte gjort en beregning av den samfunnsøkonomiske effekten av økt hjemmekontor med bakgrunn i redusert reisetid, reduserte transportkostnader, redusert trengsel, luftforurensning, klimagassutslipp og støy, og økt arbeidstilbud. De anslår at dersom alle danske lønsmottakere i gjennomsnitt øker omfanget av hjemmekontor med én dag annen hver uke vil den beregnede samfunnsøkonomiske effekten være på 4,2 milliarder DKK årlig.<sup>42</sup>

I Sverige publiserte Ekonomistyringsverket i 2022 en rapport som belyste endringer man forventet ville bestå også etter pandemien, og hvilke virkninger disse vil ha på samfunnet.<sup>43</sup> Rapporten fastslår blant annet at omfanget av fjernarbeid har økt, at møter, kurs og seminarer i større grad gjennomføres digitalt og at offentlige virksomheters reisevirksomhet vil reduseres. Flere av de store offentlige virksomhetene antar at de vil ha redusert behov for areal per ansatt i fremtiden, og det er først og fremst kontorarealer virksomhetene vurderer som relevant å redusere. Prosentmessig er det virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren som i størst grad har angitt at de kan redusere kontorareal per ansatt. Nye kontorinnretninger har blitt mer aktuelt etter pandemien, og særlig aktivitetsbaserte arbeidsplasskonsepter har fått økt relevans i Sverige. Svenske virksomheter åpner i mye større utstrekning enn før pandemien for at arbeidstakere selv kan bestemme hvor i landet de vil jobbe fra. Det fremkommer også at mange av virksomhetene ønsker å samarbeide med andre virksomheter om samlokalisering av kontorer, men at det er manglende statlig styring av lokalsamarbeid innad i staten. På bakgrunn av funnene anbefaler rapporten en evaluering av det såkalte prisomregningssystemet, som legger føringer for svenske statlige virksomheters leie- og lokalpraksis.

---

<sup>41</sup> Transportministeriet (2021). *Danmark fremad. Infrastrukturplan 2035. regjeringens udspil til fremtidens transport.*

<sup>42</sup> Kraka og Deloitte (2020). *Small Great Nation, Livet med corona – nye muligheder for klimaet og økonomien?*

<sup>43</sup> Ekonomistyringsverket (2022). *Det nya normala? Bestående coronaeffekter i myndighetarnes verksamhet.*



## 3 Sentrale tema i lys av erfaringene

Som vist i kapittel 2 bidro digitalisering sterkt til at virksomhetenes samfunnsoppdrag gjennomgående ble godt ivaretatt på tross av strenge smitteverntiltak under pandemien. Digitaliseringen gjorde det mulig å ivareta en lang rekke ulike oppgaver fra hjemmekontor og viste hvordan digital samhandling på mange måter ga merverdi i forhold til tidligere måter å løse oppgaver på. Videre ble det klart at utstrakt bruk av digitale løsninger påvirket både arbeids- og reisemønster.

Selv om pandemien ikke er helt over og det har gått relativt kort tid siden de forskriftsfestede pandemiltakene ble opphevet, er det tendenser til nye trender i samfunnsutviklingen. Konkret ser vi at digitaliseringen og erfaringene med hjemmekontor har gitt større fleksibilitet når det gjelder tilstedeværelse på kontoret. Det har ført til at reisemønsteret i arbeidslivet har endret seg. Det er fremdeles utstrakt bruk av digitale møter, noe som har medfører færre tjenestereiser enn tidligere.

Trenden kan tyde på et potensial for mer varige endringer som også bør fanges opp i politiske valg når det gjelder samfunnsutviklingen fremover. Eventuelle nye og varige arbeidsmønster som gir mindre tilstedeværelse på kontorene har betydning for hvordan en bør innrette seg når det gjelder fremtidige kontorløsninger og arbeidsplasskonsepter, både i privat og offentlig sektor. Tilsvarende ser en at digitaliseringen har skutt fart gjennom pandemien, og det er gjort nyttige erfaringer som kan og bør påvirke hvordan staten innretter og legger til rette for videre digitalisering i samfunnet.

Med bakgrunn i disse trendene er det to temaområder som utpeker seg for den videre drøftingen, henholdsvis den statlige eiendoms politikken og den statlige digitaliserings politikken.

I dette kapittelet gis det en kort presentasjon av rammer, aktører og noen sentrale fakta innenfor den statlige eiendoms- og digitaliserings politikken. Hensikten er å gi et noe bredere faktagrunnlag for den etterfølgende drøftingen og anbefalingene i kapittel 4 og 5.

### 3.1 Kort om eiendoms politikken i statlig sivil sektor

I statlig sivil sektor er det to muligheter ved anskaffelse av lokaler, henholdsvis å eie eller leie. Dersom det ikke er særskilte grunner til at staten skal eie lokalene, er det overordnede hensynet i vurderingen mellom å leie eller å eie hva som er mest økonomisk gunstig for staten som helhet. Lokaler som det normalt fines et velfungerende leiemarked for skal i utgangspunktet leies i markedet med lavest mulig grad av spesialtilpasning. Dersom staten velger å leie lokaler, gjøres dette i markedet. Velger staten å eie kan det gjøres ved hjelp av to modeller, lokaler forvaltet av Statsbygg eller selvforvaltede lokaler. For begge disse modellene er Statsbygg normalt byggherre, mens hvert enkelt departement er ansvarlig for å utrede og gjennomføre lokalanskaffelser innenfor eget ansvarsområde.

### 3.1.1 Aktører, roller og ansvar

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) er ansvarlig for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. I det ligger ansvaret for å utarbeide regler og retningslinjer for hvordan statlige byggeprosjekter og leie av lokaler i markedet skal gjennomføres. Selv om Kommunal- og distriktsdepartementet har det overordnede ansvaret, er det enkelte departement ansvarlig for at lokaler som disponeres av underliggende virksomheter utnyttes hensiktsmessig. I det ligger også ansvaret for leieavtaler og utvikling og oppfølging av byggeprosjekter.

En betydelig del av oppfølgingen av den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Statsbygg. Statsbygg er en forvaltningsbedrift som forvalter over 2 300 eiendommer på vegne av staten. I tillegg til å forvalte statlig eiendom skal Statsbygg være rådgiver i bygge- og leiesaker, og pådriver for god praksis. Det innebærer at Statsbygg skal gi råd om kostnadseffektive løsninger i byggeprosjekter og leiesaker, samt sørge for bærekraftig og effektiv forvaltning av statens eiendommer.

I store byggeprosjekter som gjennomføres på vegne av staten er Statsbygg normalt byggherre, og ansvarlig for å organisere, planlegge og gjennomføre byggeprosjektet. Dette dreier seg i hovedsak om bygg til statlige virksomheter med særlige behov for spesialtilpassede lokaler.

Rådgivning er en av Statsbyggs sentrale oppgaver, og som rådgiver skal de i tidligfasen av byggeprosjekter være behjelpelig med å utarbeide ulike beslutningsgrunnlag for å vise alternative løsninger, samtidig som kostnadene måles opp mot nytten av de ulike alternativene. I tillegg har Statsbygg en egen rådgivningstjeneste som skal bistå statlige virksomheter ved leie av lokaler i det private markedet.

### 3.1.2 Gjeldende rammer og retningslinjer

Det statlige bygg og eiendomsområdet er primært regulert gjennom *Instruks for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*.<sup>44</sup> Instruksen gjelder ved inngåelse av avtaler om leie av lokaler, både i markedet og internt i staten, og ved byggeprosjekter, inkludert prosjekter som innebærer ombygging eller rehabilitering av eksisterende bygningsmasse.

Som et tillegg til instruksen ble det i *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg*, fastsatt en arealnorm på 23 kvm bruttoareal (BTA) per ansatt i fremtidige statlige kontorlokaler og for kontordelen i bygg til virksomheter med arealkrevende formål.<sup>45</sup> Arealnormen gjelder kun ved statlige byggeprosjekter og ikke leie av private kontorbygg. Dersom det er behov for å gå utenom normen må det begrunnes særskilt i funksjonsbeskrivelsen.

<sup>44</sup> FOR-2012-01-20-39 *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*.

<sup>45</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg*, H-2/16.

Som en del av sitt overordnede samfunnsansvar har Statsbygg, ofte i samarbeid med relevante aktører, utarbeidet veiledere og normer for effektiv og hensiktsmessig arealbruk og arealdisponering. De har blant annet utarbeidet en veileder til arealnормen for formålsbygg, som bygger på rundskriv H-2/16.<sup>46</sup> Her gis det generelle retningslinjer for hvordan prosjekterende og andre aktører skal forholde seg til areal og volum i statlige byggeprosjekter. Det vises blant annet til hvilket areal som skal inkluderes i beregning av arbeidsplassrelatert areal.<sup>47</sup> Det går videre frem at normen på 23 kvm BTA per ansatt er ment for kontorbygg og ikke uten videre kan benyttes til rapportering av arbeidsplassrelatert areal i formålsbygg. Det begrunnes med at areal, utover det arbeidsplassrelaterte, som for eksempel laboratorier og undervisningsrom, vil variere mye mellom prosjekter. I tillegg har Statsbygg i samarbeid med Domstoladministrasjonen utarbeidet en egen *Arealveileder for Tinghus*, og i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet utarbeidet en *Funksjons- og arealveileder for fengselsbygg*.<sup>48</sup>

Basert på resultatene fra en områdegjennomgang som så på bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor, besluttet daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2020 at statlige virksomheter i sivil sektor, skulle benytte Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet fra og med 1. mars 2020.<sup>49</sup> Av brevet går det frem at kravet ikke gjelder for kontrakter hvor summen av fremtidige leieforpliktelse er under 30 millioner kroner, og at NAV og Politiet unntas fra ordningen. Det ble også lagt opp til at ordningen skulle evalueres etter tre år.

I 2021 ga Kommunal- og distriktsdepartementet ut en strategi for bygg- og eiendom i statlig sivil sektor.<sup>50</sup> Strategien presenterer de overordnede ambisjonene for området, og det legges vekt på at bygg- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor skal være bærekraftig, samordnet og kostnadseffektiv. De overordnede målene som presenteres legger vekt på at leiekostnadene skal reduseres, samtidig som lokalene skal fremme effektiv tjenesteproduksjon. Videre legges det vekt på at statlige eiendommer og statlige byggeprosjekter skal være godt vedlikeholdte, dekke behov i samfunnet, og være kostnadseffektivt forvaltet. Det legges også vekt på at klima- og miljøpåvirkningene fra statlige byggeprosjekter og statens bruk av lokaler må reduseres.

I strategien vises det til Statsbyggs database *Statens lokaler*. Databasen ses på som et nyttig virkemiddel både for å redusere statens samlede leiekostnader og den gir en oversikt av statens samlede portefølje. En utvidelse av databasen antas å gi et bedre beslutningsgrunnlag og sikre bedre samordning og samarbeid mellom statlige virksomheter. I strategien vises det videre til en ambisjon om bedre porteføljestyling, som forventes å gi bedre kostnadseffektivitet i statens eiendomsportefølje. Det legges videre vekt på at portefølje-

<sup>46</sup> Statsbygg (2020). *PA-0502 Areal og volum*, Veileder til arealnорм for formålsbygg. Formålsbygg er lokaler hvor det generelt ikke er et velfungerende marked for.

<sup>47</sup> Arbeidsplassrelatert areal omfatter arbeidsplassene, multirom, stillerom, prosjektrum, små møterom, støttefunksjoner, sosiale soner, hygienerom, og internt trafikkareal mellom disse.

<sup>48</sup> Statsbygg (2016). *Arealveileder for Tinghus* og Statsbygg (2018). *Funksjons og arealveilederen, Kravspesifikasjon for fengselsbygg*, U. off. § 13.

<sup>49</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), *Statlige virksomheter skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet*, Brev 19/3222-3.

<sup>50</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg og eideomsforvaltning Strategi for bygg og eideom i statleg sivil sektor*.

styring er et virkemiddel for å utnytte statens samlede areal på best mulig måte. Noe som innebærer at hvert departement må vurdere muligheten for samlokalisering, attraktivitet og funksjon, behov for oppgradering og funksjonsendringer, prioritering av vedlikeholds- og utviklingsmidler, avhending og arealeffektivisering mv.

### *Faktaboks 3. Statens lokaler*

**Databasen Statens lokaler** ([www.statenslokaler.no](http://www.statenslokaler.no)) er en offentlig tilgjengelig database som ble etablert i 2019. Databasen inneholder en samlet oversikt over arealbruk, kostnader og lokalisering for alle statlig eide og leide lokaler i statlig sivil sektor. Utenlandseiendommer er holdt utenfor.

Det er den enkelte virksomhet som er ansvarlig for å rapportere om lokalene de benytter.

I databasen skilles det mellom kontorlokaler og andre lokaler. Kontorlokaler er i stor grad sammenlignbare, mens andre lokaler ikke er det. Andre lokaler kan for eksempel være fengsel, universitets- og høyskolebygg, museum og magasin/lager.

**Kilde:** Statsbygg

Et av målene med etableringen av databasen Statens lokaler, var å få bedre helhetlig oversikt over statens areal- og ressursbruk, og slik bidra til mer kostnadseffektiv arealbruk. Regjeringen Solberg la derfor i statsbudsjettet for 2020 frem et mål om å redusere utgiftene til leie av kontorlokaler i markedet med 15 prosent innen 2029.<sup>51</sup> I 2019 utgjorde statens leieutgifter til kontorlokaler i markedet om lag 6 milliarder kroner, en reduksjon på 15 prosent vil ifølge Statsbygg utgjøre i størrelsesordenen 870 millioner kroner i 2029, beregnet i 2019-kroner. Den sittende regjeringen har i sitt forslag til statsbudsjett for 2023 videreført denne målsetningen.<sup>52</sup>

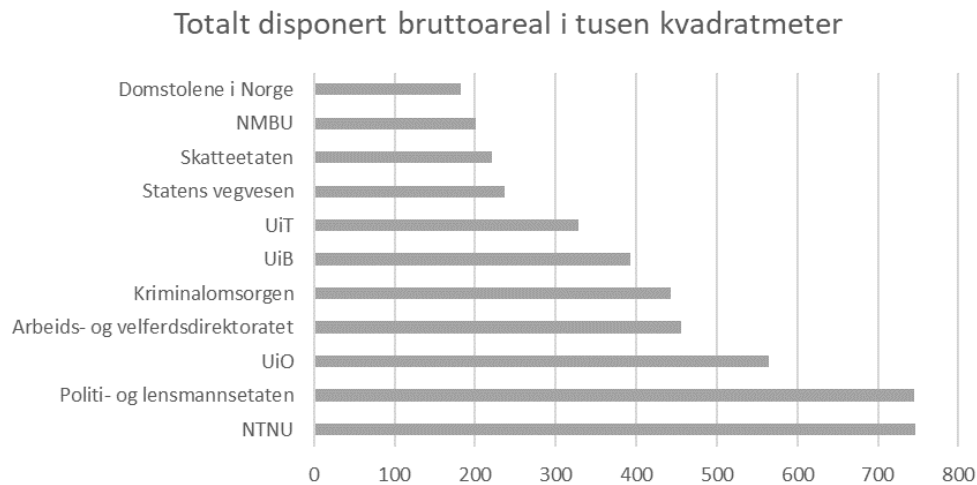
### 3.1.3 Noen sentrale fakta

I 2021 brukte virksomheter i statlig sivil sektor i underkant av 17 milliarder kroner på leie av bygg og eiendommer. Det samlede arealet for disse lokalene var om lag 7,5 millioner kvadratmeter (kvm), fordelt på drøyt 2 300 leieforhold.<sup>53</sup> Av det samlede arealet leies omtrent 44 prosent i det private markedet, 31 prosent forvaltes av Statsbygg, og 23 prosent er selvforvaltet. Kunnskapsdepartementet med underliggende virksomheter disponerer nær halvparten av det samlede arealet, etterfulgt av Justis- og beredskapsdepartementet, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det er særlig universitets- og høyskolesektoren, NAV og politiet som bidrar til den høye arealbruken.

<sup>51</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prop. 1 S (2019–2020), For budsjettåret 2020, side 16.

<sup>52</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet Prop. 1 S (2022–2023), For budsjettåret 2023 side 76.

<sup>53</sup> Statsbygg. *Statens lokaler 2021*, <https://www.statsbygg.no/statens-lokaler-2021>.



Figur 2 Totalt disponert bruttoareal i tusen kvadratmeter.

**Kilde:** Statens lokaler 2021.

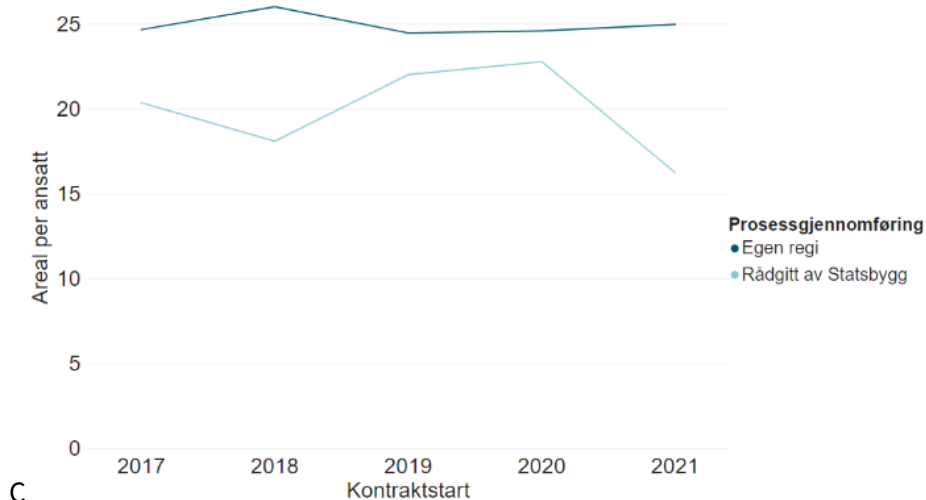
Det finnes en rekke tilnærminger til måling av arealbruk og arealeffektivitet i staten. Noen sentrale størrelser er totalt areal, totale kostnader knyttet til areal, areal per ansatt, og kostnader knyttet til areal per ansatt eller årsverk. I databasen *Statens lokaler* er arbeidsplassrelatert areal rapportert for om lag 90 prosent av de registrerte formålsbyggene. Disse tallene er selvrapportert, og viser at arbeidsplassrelatert areal i snitt utgjør 23 prosent av totalarealet på 4,6 millioner kvm, eller om lag 16 kvm per ansatt i formålsbygg. Statsbygg antar at dette tallet i realiteten er høyere, da det er usikkert hvorvidt virksomhetene har tolket og rapportert arbeidsplassrelatert areal korrekt.

For rene kontorlokaler viser områdegjennomgang *Bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor* at statlige virksomheter leier større og dyrere enn sammenlignbare virksomheter i privat sektor, hvor arealbruken per ansatt anslås til mellom 10 og 20 kvm.<sup>54</sup> Analysen er gjennomført på et tallmateriale fra 2017, da areal per ansatt var høyere enn i dag.

Ses det på statlige kontrakter som er inngått de siste årene har areal per ansatt og kostnad per årsverk gått ned. For kontrakter inngått i 2021 var gjennomsnittlig areal per ansatt 18,7 kvm, mens kostnad per årsverk for de samme kontraktene var 59 000 kroner.

Figur 3 viser at leiekontraktene inngått med hjelp av Statsbyggs rådgivningstjeneste, gjennomgående er mer arealeffektive enn kontraktene virksomhetene inngår i egen regi. Dette gjelder også for kostnadseffektiviteten i kontraktene.

<sup>54</sup> Cappemini Invent (2018). *Områdegjennomgang Bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor*. Leveranse 1 - Styling og organisering.

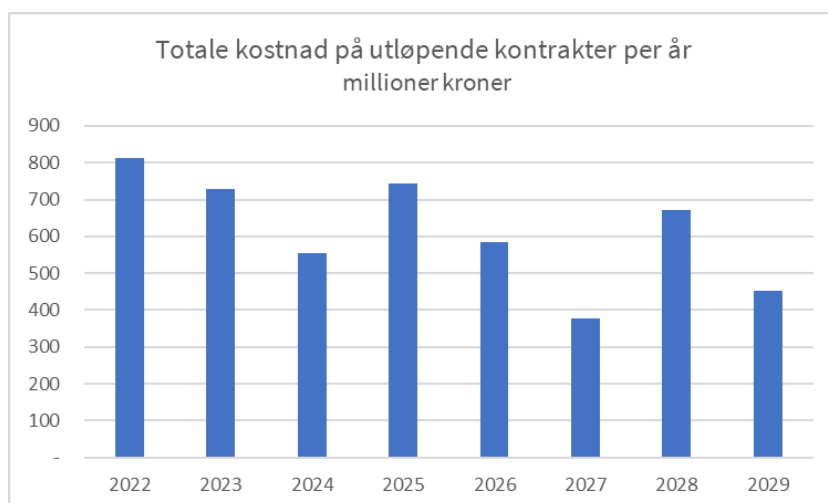


Figur 3: Areal per ansatt fordelt på kontraktens startår, og hvorvidt Statsbygg er benyttet som rådgiver.  
**Kilde:** Innspill fra Statsbygg i forbindelse med områdegjennomgangen.

Statsbygg mener utviklingen kan tyde på at en ny praksis er i ferd med å ta form, noe som bekreftes av foreløpige tall fra 2022. Ifølge Statsbygg er det for anskaffelser gjort med hjelp av rådgivning fra Statsbygg de siste årene oppnådd en arealeffektivisering på mellom 37 og 53 prosent for areal per ansatt.

#### Utløpende leiekontrakter de neste årene

Der staten leier i markedet har kontraktene som hovedregel en løpetid på ti år, med én eller to 5-årige opsjoner for utvidelse. Det innebærer at det regelmessig er behov for nye lokalanskaffelser. Mellom 2022 og 2029 utløper over 1 000 leiekontrakter for kontorlokaler i markedet med en akkumulert årlig kostnad på nær 5 milliarder kroner. Figur 4, viser en oversikt over totalkostnaden på utløpende kontrakter per år for periodene 2022 til 2029. Av figuren går det frem at potensialet for besparelser i forbindelse med reforhandlinger er stort i de kommende årene.

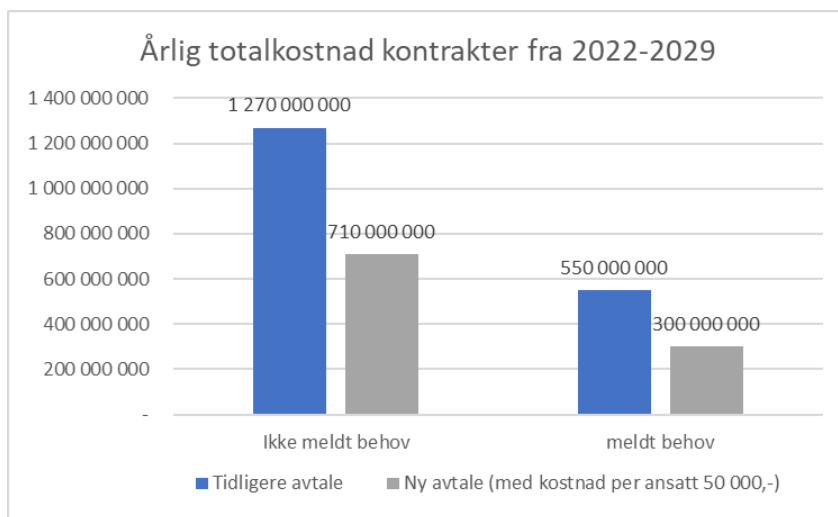


Figur 4: Verdi på utløpende kontrakter fordelt på år.  
**Kilde:** Staten slokaler

En stor andel av de 5 milliarder kronene ligger i kontrakter som ikke er omfattet av kravet om å bruke Statsbyggs rådgivningstjeneste. Dette gjelder NAV og politiet, og kontrakter hvor summen av de fremtidige leieforpliktelser er under 30 millioner kroner.

#### *Utløpende kontrakter omfattet av kravet om bruk av rådgivningstjenesten*

Av den akkumulerte årlige kostnaden på 5 milliarder kroner for utgående leiekontrakter for kontorlokaler leid i markedet er 1,82 milliarder kroner omfattet av kravet om å benytte Statsbyggs rådgivningstjeneste. Statsbygg har gjennomført en analyse, hvor de har identifiserer mulige kostnadsbesparelser dersom man legger dagens beste praksis hos rådgivningstjenesten til grunn. Legges beste-praksis til grunn mener de det er mulig å oppnå en gjennomsnittlig kostnad per årsverk på 50 000 kroner. Det fordrer arealeffektive løsninger og et aktivitetsbasert arbeidsplasskonsept.<sup>55</sup> I gjennomsnitt har rådgivningstjenesten oppnådd en arealeffektivitet på rundt 18 kvm per ansatt de siste årene. Til sammenligning lå arealeffektiviteten for kontrakter inngått i perioden 2016 til 2020 på rundt 24 kvm per ansatt.



Figur 5: Årlige total kostnader for dagens leieavtaler med kontraktsverdi over 30 mill. kr mot teoretisk ny avtale basert på beste praksis fordelt på virksomheter som har meldt behov for bistand fra rådgivningstjenesten og ikke. **Kilde:** Innspill fra Statsbygg i forbindelse med områdegjennomgangen.

Selv om rådgivningstjenesten er obligatorisk er det flere av virksomhetene som ikke har meldt inn sitt behov når det nærmer seg tidspunkt for utløp av eksisterende kontrakter. I figur 5 har Statsbygg differensiert mellom innsparingspotensialet for de som har meldt behov for rådgivning og de som ikke har meldt behov. Det samlede teoretiske gevinstpotensialet utgjør over 8,1 milliarder kroner (2022-kroner) over en antatt leieperiode på ti år for kontrakter som utløper i perioden 2022 til 2029.<sup>56</sup> Hele 70 prosent av dette potensialet

<sup>55</sup> Aktivitetsbasert arbeidsplass innebærer at det ikke er fast plass til alle medarbeiderne, men at arbeidsarealene er inndelt i ulike soner for ulikt arbeid, for eksempel, samhandlingssoner, fokussoner, stillesoner, sosiale soner mv. Medarbeiderne velger den sone og den sitteplassen som best understøtter arbeidsoppgavene som skal utføres den aktuelle dagen.

<sup>56</sup> Dette potensialet vil realiseres gradvis over tid ettersom det inngås nye leiekontrakter. Leieperioden for kontorlokaler leid i markedet er normalt 10 år. Den årlige besparelsen har derfor virkning over en ti-årsperiode per kontrakt. Over en antatt leieperiode på 10 år for hele leieporteføljen vil totalbesparelsen derfor være 8,1 mrd.

ligger i kontrakter der virksomheten ikke har meldt behov for bistand. Statsbygg forventer at en del av disse kontraktene vil anskaffes i egen regi, noe som gir større usikkerhet om hvorvidt gevinstpotensialet vil oppnås.

#### *Forholdet mellom innsparingsmålet og Statsbyggs beregnede gevinstpotensial*

Innsparingsmålet på 15 prosent<sup>57</sup> og innsparingspotensialet som Statsbygg har beregnet i sitt innspill til denne områdegjennomgangen, er to ulike beregninger. Begge beregningene tar utgangspunkt i lokaler staten leier i markedet. Mens innsparingsmålet på 15 prosent baserer seg på det totale årlige beløpet for leie av kontorlokaler som utgjør 5,7 milliarder kroner, bygger Statsbyggs beregning på den delen av det totale utvalget som er omfattet av kravet om å benytte Statsbyggs rådgivningstjeneste i perioden 2022 til 2029. Eventuelle besparelser som virksomhetene omfattet av kravet om å bruke rådgivningstjenesten oppnår, vil dermed bidra til oppnåelsen av den overordnede målsetningen om 15 prosent innsparing innen 2029. Dersom det fulle gevinstpotensialet Statsbygg har beregnet realiseres, vil virksomhetene som omfattes av kravet om bruk av rådgivningstjenesten innfri om lag 90 prosent av innsparingsmålet. Om målsetningen på 15 prosent skal oppnås, er man altså avhengig av kostnadsbesparelser også for de virksomhetene og lokalene som ikke er omfattet av kravet om å benytte rådgivningstjenesten.

#### *Energibesparelser ved arealeffektivisering*

Høyere arealeffektivitet gir også et potensial for reduserte klimagassutslipp og strøm-kostnader. I innspillet til områdegjennomgangen har Statsbygg regnet på dette potensialet. Her er det lagt til grunn at kontorarealet reduseres til 18 kvm BTA per ansatt og det er kun beregnet for den delen av porteføljen som skal benytte rådgivningstjenesten, det vil si leide lokaler i markedet og ikke statens egen eiendomsportefølje. Under gitte forutsetninger vil det kunne gi en reduksjon i energiforbruket på mellom 40 og 65 prosent. Noe som innebærer en reduksjon i klimagassutslipp på mellom 6,8 og 11 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig. Kostnadsbesparelsene vil avhenge av strømprisene, men gitt en gjennomsnittlig strømpris på 1,46 kroner/kWh, vil besparelsene ligge på mellom 75 til 120 millioner kroner årlig.

## **3.2 Kort om den statlige digitaliseringspolitikken**

Digitalisering av offentlig sektor har som ambisjon å bruke teknologi til å tilby bedre tjenester til innbyggere, næringsdrivende og frivillig sektor, og å tilby digitale tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Det handler også om å effektivisere driften og å forenkle hverdagen for offentlig ansatte. Digitalisering og innovasjon kan understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet.

---

kroner (i 2022-kroner) og besparelsen vil fordele seg mellom årene 2022 – 2029. Besparelsen hvert år vil være forskjellig avhengig av når de gamle kontraktene utløper og nye inngås, samt når ti-årsperioden for de nye kontraktene er over.

<sup>57</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet Prop. 1 S (2022-2023), For budsjettåret 2023, side 76.



### 3.2.1 Aktører, roller og ansvar

Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvar for en rekke ulike politikkområder, blant annet IKT- og forvaltningspolitikken. Målet med IKT-politikken er å påvirke utviklingen innen IKT for å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet, og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling.

*Digitaliseringsdirektoratet* (Digdir) skal bidra til utvikling og gjennomføring av regjeringens IKT-politikk. Direktoratet har som ledd i dette blant annet ansvaret for å legge premisser for digitalisering og helhetlig informasjonsforvaltning i offentlig sektor, koordinere tverrgående digitaliseringstiltak, tilrettelegge for utvikling av digitale tjenester for innbyggere, kommuner og næringsliv, forvalte og videreutvikle felleskomponenter og fellesløsninger og ivareta strategisk planlegging av videreutvikling av en helhetlig digital infrastruktur for offentlig sektor.

Digdir ivaretar flere roller innenfor sitt fagområde. For det første skal de som faglig premissgiver være en sentral *rådgiver* og koordinator for digitalisering i offentlig sektor. I rollen som *iverksetter* skal Digdir gjennomføre vedtatt politikk på direktoratets fagområder gjennom å konkretisere strategier og iverksette tiltak, prosjekter, handlingsplaner mv. I rollen som *leverandør* av fellestjenester har Digdir ansvar både for forvaltning, videreutvikling og utbredelse av egne fellesløsninger. Digdir skal også legge til rette for at forvaltning og videreutvikling av disse fellesløsningene foregår på en koordinert og samordnet måte. Eventuelle nye fellesløsninger skal utvikles med bakgrunn i brukerbehov og basert på nasjonale standarder og arkitekturprinsipper. Sist, men ikke minst, har Digdir også en rolle som *tilsynsmyndighet*, og skal føre tilsyn med at kravene i *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (ikt)-løsninger* følges både i offentlig og privat sektor.<sup>58</sup>

*Digitaliseringsrådet* er et faglig uavhengig organ oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rådet skal bidra til at statlige virksomheter lykkes med endringsprosesser der digitalisering utgjør en viktig del, og gjennom det få til mer fornying, effektiv statlig ressursbruk og flere gode digitale tjenester som tar utgangspunkt i brukernes behov. Ordningen er frivillig for statlige virksomheter, og den er tilgjengelig for digitaliseringsarbeid hvor stat og kommune, samarbeider. Digitaliseringsrådet tilbyr en uavhengig gjennomgang av digitaliseringstiltak, og gir råd om endringsprosesser, prosjekter, programmer og strategier.

Flere departementer har etablert egne «nav» som skal ivareta sektorens digitaliserings- og IKT-satsning. For eksempel har Kunnskapsdepartementet gitt Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i oppdrag å utarbeide ny/revidert handlingsplan for å følge opp sektorens *Strategi for digital omstilling av universitets- og høyskolesektoren* fra 2021. Kunnskapsdepartementet har også opprettet Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt), som skal levere gode og kostnadseffektive digitale tjenester, en helhetlig og sammenhengende digital grunnmur for kunnskapssektoren og bidra til samarbeid på tvers av sektorer og landegrensener. Videre skal de levere tjenester som styrker kunnskapssektoren

---

<sup>58</sup> FOR-2013-06-21-732 *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (ikt)-løsninger*.

innenfor informasjonssikkerhet, personvern og håndtering av data. De skal også legge til rette for dataprodusenter og gjøre det enklere å dele og gjenbruke data og tjenester i kunnskapssektoren og i andre sektorer.

Et annet eksempel er Direktoratet for e-helse, som er et fag- og myndighetsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Direktoratet for e-helse skal styrke digitaliseringen i helse- og omsorgssektoren for å understøtte effektive og sammenhengende helse- og omsorgstjenester. Direktoratet skal legge til rette for nasjonal samordning og en helhetlig og forutsigbar e-helseutvikling, og sørge for nasjonal styring og koordinering i samarbeid med helseforetak, kommuner, fagmiljø og interesseorganisasjoner. Visjonen er å skape et enklere Helse-Norge.

### 3.2.2 Gjeldende rammer og retningslinjer

*Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* ble lagt frem i 2019, og er en oppfølging av Stortingsmeldingen *Digital agenda*.<sup>59</sup> Digitaliseringsstrategien definerer felles mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet frem mot 2025, og skal støtte den digitale transformasjonen i hele offentlig sektor. Strategien er utarbeidet i samarbeid mellom statlig og kommunal sektor, og gjelder derfor for begge sektorene.

Med bakgrunn i digitaliseringsstrategien er det også utarbeidet en handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor.<sup>60</sup> Den viser hvordan stat og kommune skal jobbe frem mot 2025, for å skape én offentlig sektor og sammenhengende tjenester som løser brukernes behov. Handlingsplanen gir en oversikt over arbeidet med innsatsområder, initiativer og tiltak som skal realisere digitaliseringsstrategien. Digitaliseringsdirektoratet og KS utarbeider erfaringsrapporter og løypemeldinger om arbeidet.

Oppfølgingen av digitaliseringsstrategien reguleres i en samarbeidsavtale mellom KS og Kommunal- og distriktsdepartementet. Et mål med samarbeidsavtalen er å avklare ansvarsforholdene for å styrke samhandling og samstyring på digitaliseringsområdet. Avtalen er en del av konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren.

*Digitaliseringsrundskrivet* er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor.<sup>61</sup> Rundskrivet gjelder kun for staten.<sup>62</sup> Av rundskrivet går det frem at digitaliseringsstrategien for offentlig sektor vektlegger utvikling av sammenhengende digitale tjenester som tar utgangspunkt i livshendelser. Videre stilles det krav om at virksomhetene skal sette brukerens behov i sentrum, og at regelverk skal være teknologinøytralt. Det enkelte departement er ansvarlig for å gjennomføre de regelverksendringene

---

<sup>59</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019). *En digital offentlig sektor, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* og Meld. St. 27 (2015–2016), *Digital agenda for Norge, IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

<sup>60</sup> Digitaliseringsdirektoratet. *Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor*.

<https://www.digdir.no/handlingsplanen/handlingsplan-digitalisering-av-offentlig-sektor/1229>.

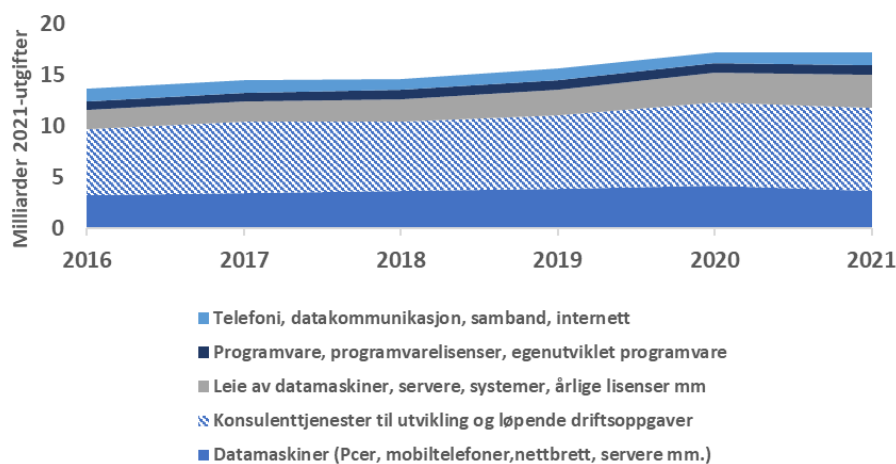
<sup>61</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Digitaliseringsrundskrivet*, H-9/22.

<sup>62</sup> Med staten menes departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Disse gjelder ikke for helseforetakene som er selvstendige rettssubjekter utenfor staten.

som er nødvendige for å kunne oppnå gevinster ved digitalisering på eget område, eller bidra til utviklingen av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I digitaliseringsrundskrivnet heter det videre at «alle offentlige virksomheter skal benytte felleskomponenter i sin tjenesteutvikling der dette er hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk lønnsomt, og ikke selv utvikle og forvalte løsninger med samme funksjonalitet». Dersom offentlige virksomheter utvikler egne løsninger, må det dokumenteres hvorfor ikke en nasjonal felleskomponent er vurdert som hensiktsmessig.

### 3.2.3 Noen sentrale fakta

Som det går frem av figur 6 nedenfor, har det vært en jevn økning i statens utgifter til IKT siden 2016.<sup>63</sup> I 2021 ble det brukt i overkant av 17 milliarder kroner på IKT i staten, mens det i 2016 ble brukt i 14 milliarder kroner og 15,5 milliarder kroner i 2019.<sup>64</sup> Omtrent halvparten av utgiftene går normalt til kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver og utvikling av programvare, IKT og løsninger. For 2022 er foreløpige tall fra statsregnskapet for perioden januar til november på i underkant av 15 milliarder.



Figur 6. Utvikling i 2021-utgifter til IKT i staten.

Kilde statsregnskapet.no.

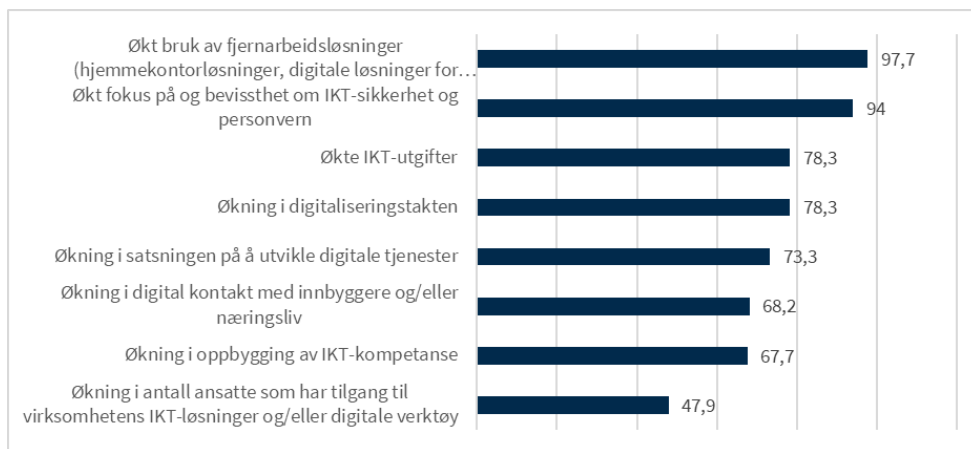
Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører årlig undersøkelsen «Digitalisering og IKT i offentlig sektor»<sup>65</sup>. Her stilles det en rekke spørsmål om statlige virksomheter bruken av digitale tjenester, blant annet relatert til temaer som strategier, rekruttering og sikkerhet. I undersøkelsen for 2021 ble det i tillegg tatt med spørsmål om pandemiens konsekvenser for

<sup>63</sup> Med staten menes departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Disse gjelder ikke for helseforetakene som er selvstendige rettssubjekter utenfor staten.

<sup>64</sup> Med utgifter til IKT menes kjøp av programvarelisenser, kjøp av datamaskiner (PC, servere m. m.), leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.), leie av datamaskiner, programvare (anskaffelse), datamaskiner (PCer, servere m.m.). Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv., kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, og utgifter til telefoni og datakommunikasjon, samband, internett inngår også. Kilde: <https://www.statsregnskapet.no>.

<sup>65</sup> Statistisk sentralbyrå, *Statistikk om digitalisering og IKT i offentlig sektor*, <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/digitalisering-og-ikt-i-offentlig-sektor>.

IKT-bruk og digitalisering. Av undersøkelsen går det frem at offentlige virksomheter under pandemien opplevde en økning i digitaliseringstakten, større bevissthet rundt sikkerhet og personvern og ikke minst en økt bruk av hjemmekontorløsninger, jf. figur 7.

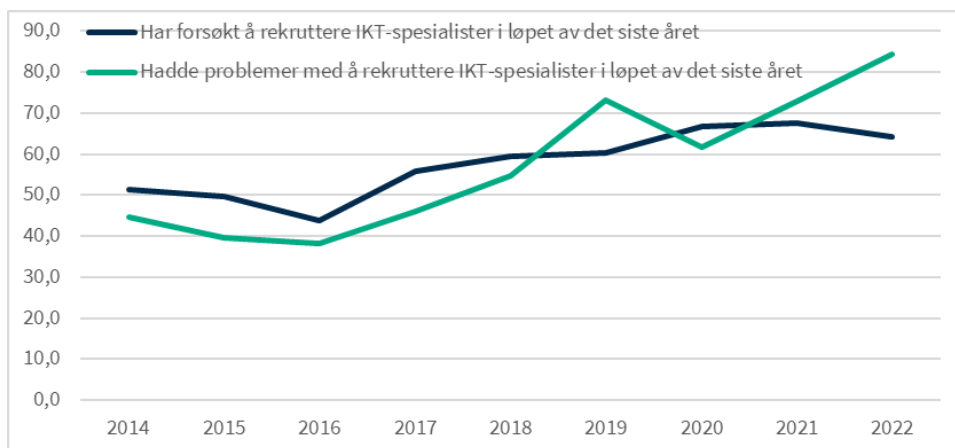


Figur 7: Andelen som svarer bekreftende på ulike påstander om IKT-erfaringer fra pandemien.

Kilde: SSB

Av SSBs undersøkelse går det videre frem at offentlige virksomheters hovedmål med IKT-prosjekter primært er å bedre kvaliteten, forenkle arbeidsrutiner og sørge for sikrere infrastruktur.

Få offentlige virksomheter forventer en reduksjon i antall ansatte som følge av økte digitaliseringstiltak. Figur 8 viser at mange virksomhetene har hatt problemer med å rekruttere IKT-spesialister de siste årene, særlig i årene med pandemi. Dette til tross for at andelen som har forsøkt å rekruttere IKT spesialister har vært noe lavere gjennom pandemien.



Figur 8: Andelen som svarer bekreftende på påstander om rekruttering.

Kilde: SSB

I erfaringsrapporten for 2022 trekker Digitaliseringsrådet frem at mange av utfordringene offentlig sektor forsøker å løse gjennom digitalisering i virkeligheten er store samfunns-

utfordringer.<sup>66</sup> Det er derfor utfordringer én enkelt virksomhet, ett departement eller én sektor ikke kan løse alene. Med endrede økonomiske rammebetingelser, økt konkurranse om vesentlig kompetanse og økte forventninger fra omgivelsene, mener Digitaliseringsrådet samarbeid blir enda viktigere i tiden fremover. Rådet anbefaler derfor å etablere brede samarbeidsarenaer hvor virksomheter både kan dele egne løsninger og ta i bruk andre virksomheters løsninger. De mener det er ønskelig at departementene tar en aktiv rolle i dette arbeidet, og at samarbeidet med kommunene styrkes.

Erfaringene fra samarbeid mellom privat og offentlig sektor (DSOP) viser store muligheter for besparelser med gjenbruk av digitale løsninger.<sup>67</sup> På bakgrunn av DSOP aktiviteter er det identifisert gevinster på i underkant av 60 milliarder kroner for næringslivet over en periode på ti år.<sup>68</sup> Da fellesløsningene i all hovedsak understøtter offentlig sektor antar Digdir at gevinstene for det offentlige dermed kan være betydelige, men dette finnes det ikke beregninger på.<sup>69</sup>

Også Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har i flere sammenhenger pekt på den økende kompleksiteten i digitale systemer og verdikjeder, og mener det er en viktig grunn til at den digitale sårbarheten øker. NSM anbefaler at det offentlige bør etablere en felles digital grunnmur basert på åpne standarder og løsninger. På toppen av en slik grunnmur mener de det kan etableres en felles plattform for samhandling og innovasjon, med moderne applikasjonsrammeverk og kjøremiljø for nye digitale tjenester.<sup>70</sup> NSM anbefaler at myndighetene intensiverer arbeidet med å etablere nasjonale og internasjonale digitale løsninger som gir nødvendig sikkerhet i fremtiden. Alle samfunnets funksjoner er avhengig av dette.

Antall offentlige tjenester som benyttet fellesløsningene økte tydelig gjennom pandemien, og bruken blant innbyggere og virksomheter har aldri vært så høy som under pandemien. I henhold til statistikk fra Digdir hadde ID-porten 176 millioner innlogginger i 2019, mens den i 2021 hadde 317 millioner innlogginger.<sup>71</sup> Selv om eksisterende fellesløsninger opplevde økt bruk under pandemien, er det i tilbakemeldingene også vist til områder hvor det manglet fellesløsninger. Dette var særlig mellom statlig og kommunalnivå, noe som påvirket både kvaliteten og smidigheten i samarbeidet mellom de to nivåene. I svarene fra DFØs undersøkelse vises det til ulike samarbeid som fant sted under pandemien. Gjennom bruk av fellesløsninger som for eksempel Altinn, ID-porten og Kontakt- og reservasjonsregisteret, ble det under pandemien utviklet flere tjenester. Ulike brukergrupper kunne derfor på kort tid tilbys nye, tilpassede tjenester.

---

<sup>66</sup> Digitaliseringsdirektoratet. *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2022*, <https://www.digdir.no/digitaliseringsradet/digitaliseringsradets-erfaringsrapport-2022/3995>.

<sup>67</sup> Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP) er et samarbeid mellom Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og finansnæringen som ble startet i 2016.

<sup>68</sup> DSOP (2021). *Aktivitetsrapport for 2021*.

<sup>69</sup> Digitaliseringsdirektoratet (2022). *Årsrapport 2021 – Saman for ein enklare digital kvardag*, side 4.

<sup>70</sup> Nasjonal sikkerhetsmyndighet. *Risiko 2021 - helhetlig sikring mot sammensatte trusler*.

<sup>71</sup> Digitaliseringsdirektoratet. Samarbeidsportalen, <https://samarbeid.digdir.no/id-porten/id-porten/40>.

#### *Faktaboks 4. Fellesløsninger*

**Fellesløsninger** består av syv nasjonale felleskomponenter: Altinn, ID-porten, Digital postkasse for innbyggere, Folkeregisteret, Kontakt- og reservasjonsregisteret, Matrikkelen og Enhetsregisteret. I tillegg kommer den kommunale FIKS-løsningen og en rekke andre IT-løsninger.

Fellesløsninger er byggeklosser som allerede er utviklet, og som du kan gjenbruke i utvikling av offentlige digitale tjenester. Noen er obligatoriske å bruke, og noen er anbefalte – både for statlige virksomheter og for kommunal sektor.

**Altinn** er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater. Altinn er også en teknisk plattform, som offentlige virksomheter kan benytte for å lage digitale tjenester. Altinn består av en rekke funksjonaliteter som Altinn – samtykkeløsningen, Altinn – delegeringstjenesten, Altinn – formidlingstjenesten, Autentiseringstjenester og en rekke felleskomponenter.

Altinn videreutvikles, driftes og forvaltes av Altinn samarbeidet, som består av en rekke offentlige etater. Det er Digitaliseringsdirektoratet som koordinerer samarbeidet og forvalter Altinn på vegne av de samarbeidende etatene og som leder arbeidet med videreutvikling av plattformen. Altinn samarbeidet bestod i 2021 av 65 ulike tjenesteeiere.

**ID-porten** er en felles innloggingsløsning til offentlige tjenester på internett.

Difi har på vegne av hele offentlig sektor inngått kontrakter med markedsaktører om **digital postkasse** til innbyggere. Løsningen gjør det enkelt å komme i gang med å sende digital post på en sikker måte til innbyggere.

Kontakt- og reservasjonsregisteret er et register over innbyggernes digitale kontaktinformasjon, og status for innbyggernes eventuelle reservasjon mot digital kommunikasjon med forvaltningen.

**Kilde:** Digitaliseringsdirektoratet.

## 4 Områder det er interessant å se nærmere på

Kartleggingen har vist hvordan hele samfunnet ble endret og måtte gjøre tilpasninger da pandemien rammet. Alle som kunne, måtte jobbe fra hjemmekontor, og digitale løsninger kom på plass. Både statlig, kommunal og privat sektor gikk gjennom store endringsprosesser i måten å jobbe på og måten å levere produkter og tjenester på, og digitalisering ble en viktig redningsplanke. Dels ble det «satt strøm på» etablerte tjenester og dels ble det utviklet helt nye løsninger for å ivareta både eksisterende oppgaver og for å løse nye utfordringer som pandemien skapte.

Selv om nye løsninger kom raskt på plass under pandemien, var ikke pandemien i seg selv den eneste drivkraften. I noen tilfeller kan pandemien også ses på som en katalysator og pådriver for gjennomføring av allerede fastsatte strategier, handlingsplaner og utviklingsprosjekter. Innenfor enkelte, områder hvor det tidligere ble opplevd å være en rekke utfordringer og problemer, viste pandemien at det også fantes løsninger. På andre områder førte pandemien til at strategier og planer ble forsert og nye prioriteringer måtte gjøres for å løse aktuelle utfordringer. Som et resultat av at mye ble utviklet på kort tid, har det i ettertid vist seg at enkelte løsningene ikke vurderes som «bærekraftige» og hensiktsmessige i en normalsituasjon.

I dette kapittelet vil hovedfunnene fra områdegjennomgangens fase I oppsummeres, og lede frem til de områdene som har pekt seg ut for videre arbeid i en fase II.

### 4.1 Gevinstpotensial knyttet til konkrete løsninger med overføringsverdi

Innenfor alle sektorområder i staten er digitale arbeidsmåter og digitale løsninger etablert og videreutviklet under pandemien. Flere vil videreføres og videreutvikles også i tiden etter at begrensninger på fysisk kontakt er opphevet.

Det kan slås fast at digitale møter, kurs og konferanser er kommet for å bli, og at de har et gevinstpotensial både for arrangør og deltakere i form av bedre tilgjengelighet uavhengig av geografi, reduserte utgifter og tidsbruk i forbindelse med reiser, og sparte kostnader til lokaler.

Likeså kan digital oppgaveløsning, for eksempel i form av digitale tilsyn på enkelte områder som ikke forutsetter fysisk tilstedeværelse, ha et gevinstpotensial knyttet til sparte reisekostnader, redusert tidsbruk per tilsyn, samtidig som tilstrekkelig kvalitet kan opprettholdes. Allerede under pandemien var dette en løsning som ble benyttet på tvers av ulike tilsynsmyndigheter.

Mer tverrfaglig og tverrsektoriell samhandling forenkles med digitale løsninger. Erfaringen fra pandemien er at dette kan gi gevinster både i form av bedre tilgang til kompetanse, ressurser og gjenbruk av løsninger og erfaringer. Det er også utviklet nye teknologiske løsninger som forenkler datainnsamling, datadeling, rapportering og analysemuligheter. Dette er løsninger som kan videreutvikles og gjenbrukes på andre problemstillinger også etter pandemien.

Felles for mange av eksemplene på tiltak og løsninger som er utviklet under pandemien, er at de fortsatt er i bruk, og flere har gjort tilpasninger og utviklet løsningene videre. Andre har identifisert svakheter og forbedringsområder som det er ønskelig å gjøre noe med. Vi har i lys av dette ikke identifisert spesifikke løsninger eller tiltak som vurderes aktuelle for en videre utredning i en fase II.

## **4.2 Gevinstpotensial knyttet til virkninger av nye arbeids-mønster**

Kartleggingen viser en tydelig trend i retning av større fleksibilitet når det gjelder tilstedeværelse i kontorlokaler fremover. Både i statlig og privat sektor har bruken av hjemmekontor økt i forhold til situasjonen slik den var før pandemien. En rekke undersøkelser viser også at det er en tydelig forventning om økt fleksibilitet fremover.

På samme måte er digitale samhandlingsløsninger kommet for å bli. Bruk av TEAMS og andre samhandlingsløsninger gjør det enkelt å samles til møter, faglige diskusjoner, kompetansehevende tiltak, kurs, mv. uten at den enkelte trenger å være til stede på kontoret eller andre fysiske møtesteder. Svært mye av samhandlingen kan gjøres fra egen pc uavhengig av hvor man sitter, det være seg på kontoret eller på hjemmekontor.

Selv om det ennå er kort tid siden vi sto midt i pandemien, er det i ferd med å utkrystallisere seg et nytt arbeidsmønster med mindre samtidig tilstedeværelse på kontoret. Hva dette kan bety for arbeidsmiljø, produktivitet og effektivitet på lengre sikt er ennå ikke klart. Det er også uklart hvilken betydning det kan få for fremtidige arealbehov og arealdisponering. At trendene har betydning og at det er viktig å ta disse med i betraktning når valg og investeringer for fremtiden gjøres, er imidlertid opplagt.

Det er derfor viktig å se nærmere på hva nye arbeidsmønster kan ha å si for fremtidig arealbruk i staten. Vi tenker at det særlig er viktig å få kompetanse om virkninger for kontorlokaler, men ser også at det kan ha betydning innenfor ulike sektorer med stort arealbehov som Universitets- og høyskolesektoren og Justissektoren. I denne sammenheng er det viktig å få kunnskap om hvordan arealbruk og ulike arbeidsplasskonsepter påvirker faktorer som produktivitet, kvalitet, arbeidsmiljø og trivsel slik at arealer ikke bare blir et teknisk element.

Sist, men ikke minst, skyter digitaliseringen fart når det gjelder tjenesteutvikling og produktutvikling. Det pågående arbeidet med livshendelser har vist et potensial for gevinst og forenkling dersom ulike faginstanser går sammen om å skape løsninger som tar



utgangspunkt i en gitt bruker-situasjon, heller enn å løse en og en oppgave. Teknologisk utvikling og forventningene om digitale og helhetlige løsninger som «snakker sammen», skaper et enormt behov for IT-utvikling både innen og på tvers av sektorer og fagområder fremover.

Erfaringer fra pandemien viste at godt, tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid ga gevinster både i utviklingsprosessen og når det gjaldt kvaliteten på løsningene som ble utviklet. Samtidig viser erfaringen at mange fremdeles utvikler egne løsninger innenfor egen sektor uten å dra nytte av tilgjengelige felleskomponenter og fellesløsninger som ligger tilgjengelig.

I lys av ambisjonene staten har for digitalisering, og omfanget av digitaliseringsarbeidet innenfor de fleste statlige sektorer, både kostnadsmessig og i antall og størrelse på prosjektene, er det viktig å se nærmere på hvordan digitaliseringsarbeidet kan gjennomføres mer kostnadseffektivt enn i dag. Dette gjelder både når en ser det i et virksomhetsperspektiv og når en ser på staten samlet. Spesielt er det viktig å se på hvordan fellesløsningene kan bidra til en mer kostnadseffektiv og kvalitetsmessig god gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i staten.

## 5 Anbefalinger

I dette kapittelet presenterer vi våre anbefalinger for videre arbeid etter fase I og begrunnelsen for disse.

I de foregående kapitlene har vi vist at erfaringer og læringspunkter fra koronapandemien spenner over et bredt spekter av temaer, og at kunnskapsgrunnlaget innenfor de ulike temaene varierer. På denne bakgrunn har vi valgt å dele anbefalingene i fire kategorier.

Først presenteres noen tiltak som kan igangsettes direkte etter fase I. For disse tiltakene finnes det allerede et godt kunnskapsgrunnlag, og vi mener derfor det ikke er behov for å utrede tiltakene videre i en fase II.

Deretter presenterer vi noen områder som det anbefales å ta videre til en fase II av områdegjennomgangen. Innenfor disse områdene har kartleggingen vist at det kan finnes tiltak som gir mulige gevinst- og innsparingspotensial. Det er imidlertid knyttet en del usikkerhet til hvilke positive og negative virkninger tiltakene kan gi. Vi mener derfor det er behov for å utrede dette nærmere for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eventuelle tiltak.

For noen områder finnes det en rekke analyser, utredninger og evalueringer som belyser potensialer og virkninger, men hvor det er uklart hva som er status på området og hvordan dette følges opp fremover. På disse områdene anbefales det at de ansvarlige fagdepartementene får i oppdrag å komme tilbake til prosjektgruppen og prosjektstyret for fase II, med en nærmere status for arbeidet og hvordan områdene skal følges opp videre.

Til slutt er det anbefales ett område som vil være interessant å utrede videre for å få opp et bedre kunnskapsgrunnlag. For dette området vurderes gevinst- og innsparingspotensialet å være usikkert.

Innledningsvis til de ulike anbefalingene vises det til både eiendoms- og digitaliseringspolitikken. Disse områdene er mer utfyllende omtalt i henholdsvis kapittel 3.1 og 3.2.

### 5.1 Tiltak som kan igangsettes rett etter fase I

I arbeidet med å identifisere aktuelle temaer for videre utredning i fase II har vi sett at det synes å ligge innsparingspotensial i en bedre og mer enhetlig oppfølging av gjeldende rutiner og fullmakter knyttet til inngåelse av nye leiekontrakter for kontorlokaler i statlig sivil sektor. Manglende kunnskap om bruk og utnyttelse av eksisterende arealer innenfor formålsbygg synes også å hemme muligheten for å gjøre analyser og identifisere potensialer for areal-effektivisering i denne type bygg. Vi mener derfor det er grunnlag for å gjennomføre enkelte tiltak som en direkte oppfølging av fase I uten at de utredes videre i fase II.

### 5.1.1 Rådgivningstjeneste og beste praksis i nye avtaler

Regjeringen Solberg la i statsbudsjettet for 2020 frem et mål om å redusere utgiftene til leie av kontorlokaler i markedet med 15 prosent innen 2029.<sup>72</sup> Den sittende regjeringen har i sitt forslag til statsbudsjett for 2023 videreført denne målsetningen.<sup>73</sup> Et viktig virkemiddel for å oppnå dette er Statsbyggs obligatoriske rådgivningstjeneste, som skal bidra til å sikre at betingelsene i nye leiekontrakter er i tråd med dagens beste praksis. Et annet viktig virkemiddel er porteføljestyring fra departementene, som skal bidra til bedre samlet sektorvis styring av ressursene som benyttes i leiemarkedet.

I 2020 innførte regjeringen et obligatorisk krav om at statlige virksomheter i sivil sektor skal benytte Statsbygg som rådgiver ved inngåelse av leiekontrakter med samlet verdi på 30 millioner kroner eller mer.<sup>74</sup> Ifølge data fra Statsbygg, har statlige virksomheter som benytter Statsbyggs rådgivningstjeneste oppnådd reduserte kostnader og bedre arealeffektivitet i sine nye kontorlokaler, enn virksomheter som ikke har benyttet rådgivningstjenesten.

Statsbygg anslår i sitt innspill til områdegjennomgangen at en videreføring av deres beste praksis i forbindelse med inngåelse av nye leiekontrakter i markedet, kan gi staten reduserte leiekostnader på over 8,1 milliarder kroner (2022 kroner) over en antatt leieperiode på ti år for kontrakter som utløper i perioden 2022 til 2029.<sup>75</sup> Samtidig peker Statsbygg på at omtrent 70 prosent av dette potensialet befinner seg i kontrakter der virksomheten ikke har meldt behov for bistand fra Statsbyggs rådgivningstjeneste, og det er sannsynlig at en del av disse vil utløse opsjoner, anskaffe kontraktene i egen regi eller benytte bistand fra private næringsmevlere.

Gjennom dagens beste praksis hos Statsbyggs rådgivningstjeneste oppnås det en gjennomsnittlig leiekostnad per årsverk per år på 50 000 kroner (2021 kroner). Det fordrer at det velges arealeffektive løsninger og et aktivitetsbasert arbeidsplasskonsept, samt at kravsettene holder nøktern standard. I gjennomsnitt har rådgivningstjenesten oppnådd en arealeffektivitet på rundt 18 kvm BTA per ansatt i oppdragsporteføljen for 2022.

Alle virksomheter har et grunnfravær knyttet til sykdom, kurs, reiser, permisjoner, eksterne møter, mv. Dette grunnfraværet utgjør ofte 20 til 30 prosent, men varierer fra virksomhet til virksomhet. Fleksibel tilstedeværelse og hjemmekontor reduserer fysisk tilstedeværelse ytterligere. Statsbyggs tellinger over tilstedeværelse i statlige kontorlokaler viste en gjennomsnittlig vektet tilstedeværelse på 59 prosent før pandemien. De fleste virksomhetene hadde en tilstedeværelse på mellom 50 og 70 prosent. Statsbyggs data har så langt vist en nedgang i tilstedeværelse etter pandemien, men dette er basert på få tellinger.

<sup>72</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet Prop. 1 S (2019-2020), For budsjettåret 2020, side 16.

<sup>73</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet Prop. 1 S (2022-2023), For budsjettåret 2023, side 76.

<sup>74</sup> Arbeids og velferdsetaten (NAV) og politiet ble unntatt ordningen, jf. brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020 (19/3222-3).

<sup>75</sup> Potensialet vil realiseres gradvis over tid ettersom det inngås nye leiekontrakter. Leieperioden for kontorlokaler leid i markedet er normalt 10 år. Den årlige besparelsen vil ha virkning over hele kontraktperioden. Over en antatt leieperiode på 10 år, for hele leieporteføljen, vil totalbesparelsen være 8,1 mrd. kroner (i 2022-kroner). Besparelsen vil fordele seg over årene 2022 – 2029, og besparelsen hvert år vil være forskjellig avhengig av når de gamle kontraktene utløper og nye inngås, samt når ti-årsperioden for de nye kontraktene er over.

Flere av virksomhetene som har valgt å ikke benytte seg av Statsbyggs rådgivningstjeneste, har heller utløst opsjoner i leiekontraktene. Ved å utløse opsjoner vil eventuelle endrede arbeidsmønstre som følge av pandemien ikke gi effekt på virksomhetenes arealer, da det medfører at et eventuelt potensial for å redusere leiekostnader som følge av redusert arealbruk blir forskjøvet i tid.

Erfaringer fra pandemien og tegn på større fleksibilitet når det gjelder tilstedeværelse i kontorlokalene, tilsier at fremtidige arealbehov og arealdisponering bør vurderes i et nytt perspektiv. På denne bakgrunn mener vi det er behov for større oppmerksomhet og bedre oppfølging av kravet om å benytte Statsbyggs rådgivningstjeneste ved leie av lokaler i markedet.

### 5.1.2 Porteføljestyling

Gjennomgangen har vist at det er svært varierende praksis når det gjelder porteføljestyling fra departementenes side, herunder hvilke fullmakter virksomhetene gis til å signere nye leiekontrakter uten foreleggelse for departementet. Det innebærer at departementene i ulik grad har oversikt og dermed mulighet til å påvirke sektorens ressurser som går til leie av lokaler i markedet, slik bygge- og leiesaksinstruksjonen legger til grunn. I en situasjon der mange leiekontrakter utløper, og erfaringer fra pandemien tyder på større fleksibilitet når det gjelder fysisk tilstedeværelse i kontorlokalene, mener vi porteføljestyling som virkemiddel vil aktualiseres ytterligere.

Et krav om foreleggelse av leiekontrakter for eget departement vil styrke departementenes mulighet til å se lokalbehov og leiekostnader i sektoren i et porteføljeperspektiv. Det vil også gjøre det mulig å vurdere om leiekontrakter kan eller bør ses i sammenheng. Foreleggelse av enkeltkontrakter vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å se ulike lokalbehov i en porteføljesammenheng. I noen tilfeller har for eksempel flere statlige virksomheter kontorlokaler innenfor samme geografiske område, og her kan det finnes et uutnyttet potensial gjennom større grad av samlokalisering. Gjennom blant annet deling av fellesarealer og fasiliteter, er det mulig å redusere virksomhetens arealbehov og de samlede kostnadene. En mer systematisk porteføljestyling, også på tvers av departementsområder, vil derfor kunne øke muligheten for å oppnå ytterligere gevinster.

For å bedre styringsgrunnlag kan det være hensiktsmessig at departementene årlig gis en oversikt over utløpende kontrakter, eksempelvis for de kommende fem årene. Det vil gjøre det mulig for departementene å tidlig kunne gi styringssignaler og fange opp om det kan være kostnadsbesparelser ved å se enkeltkontrakter i sammenheng.

### 5.1.3 Arealer i formålsbygg

For formålsbyggene registrert i databasen «Statens lokaler» rapporterer virksomhetene selv inn arbeidsplassrelatert areal.<sup>76</sup> Det arbeidsplassrelaterte arealet viser til den delen av

<sup>76</sup> For kontorbygg registreres bruttoareal per ansatt.

totalarealet i et formålsbygg som omfatter ansattes arbeidsplass, samt alle støttefunksjoner knyttet til arbeidsplassen og internt «trafikkareal» i arbeidssonene. Det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt virksomhetene har tolket definisjonen på arbeidsplassrelatert enhetlig, og dataene må derfor tolkes med varsomhet.

Statsbygg påpeker at manglende data om kontordelen og arealbruk i statlige formålsbygg er et hinder for å kunne identifisere og rette innsats mot de eiendommene og brukerne som antas å kunne ha størst gevinstpotensial knyttet til endret arealbruk. I dag gjøres dette primært i enkeltprosjekter som en del av utredningsarbeidet som igangsettes ved innmelding av nye eller endrede behov. Et bedre datagrunnlag vil gjøre det lettere for Statsbygg å identifisere, analysere og hente ut eventuelle potensialer som følge av nye arbeidsmønstre etter pandemien, også for kontordelen i formålsbygg. Et forbedret kunnskaps- og datagrunnlag om funksjoner og arealbruk vil også gi bedre muligheter for langsiktige porteføljeanalyser.

På denne bakgrunn anbefales det å starte opp et arbeid med sikte på bedre oversikt over arealbruken i statlige formålsbygg. I første omgang anbefales det å starte med formålsbygg innenfor Statsbyggs portefølje.

## 5.1.4 Samlet oversikt over anbefalinger rett etter fase I

### Anbefalinger knyttet til leiemarkedet

Som en direkte følge av funnene fra arbeidet med fase I av områdegjennomgangen foreslås følgende tiltak knyttet til leiemarkedet. Det legges til grunn at disse kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

1. Kommunal- og distriktsdepartementet bør sørge for mekanismer som gjør at alle virksomheter følger opp kravet om obligatorisk rådgivning slik det er lagt til grunn i brevet fra departementet i 2020. Det bør blant annet vurderes om kravet om obligatorisk rådgivning skal tydeliggjøres i bygge- og leiesaksinstruksen. Videre bør det vurderes å innføre en standardisert foreleggelsesplikt overfor overordnet departementet ved inngåelse av nye leiekontrakter, eventuelt også ved utløsning av opsjoner innenfor eksisterende leiekontrakter.
2. Statsbygg bør legge til rette for porteføljestyring i departementene. Dette kan for eksempel skje gjennom å tilgjengeliggjøre oversikter på statenslokaler.no for kontrakter som utgår innenfor hvert departementsområde, og oversikt over kontrakter som utløper innenfor samme geografiske områder. For sistnevnte bør det vurderes om dette skal være uavhengig av departementsområde.

### **Anbefalinger knyttet til formålsbygg**

Med bakgrunn i utfordringer med datakvalitet på arbeidsplassrelatert areal i formålsbygg og forventningen om at det også kan finnes potensialer for arealeffektivisering i disse byggene, foreslås at følgende igangsettes direkte etter fase I av områdegjennomgangen.

1. Statsbygg gis i oppdrag å finne en mer egnet og pålitelig løsning for å fremskaffe nødvendig oversikt over porteføljen av formålsbygg, der både arbeidsrelatert areal og formålsareal inngår. Dette kan gjøres over tid, for eksempel gjennom videreutvikling av «statens lokaler». Det foreslås i første omgang å starte med formålsbygg som inngår i Statsbyggs portefølje.

## **5.2 Områder som anbefales til fase II**

Arbeidet i fase I har gitt informasjon om nye løsninger, tiltak og arbeidsmetoder som har tvunget seg frem under pandemien og erfaringene med disse. Større fleksibilitet når det gjelder hvor det jobbes fra, og økt bruk av digitale løsninger har gjort det relevant å foreslå at en i en fase II utreder videre hvordan disse samfunnsmessige endringene kan påvirke statens samlede ressursbruk.

### **5.2.1 Areal- og kostnadseffektivisering i statens kontorarealer**

#### **Hvorfor har vi sett på dette?**

Hjemmekontor representerte et av regjeringens hovedredskaper for å bekjempe covid-19, og en stor andel arbeidstakere tilbrakte betydelig arbeidstid hjemme. Gjennom pandemien har hjemmekontor og digitale løsninger gitt gode erfaringer. Sammenlignes tiden før pandemien med situasjonen slik den er i dag, har bruken av hjemmekontor økt ganske kraftig. Basert, blant annet på erfaringene fra pandemien, ble det i 2022 gjort endringer i hjemmekontorforskriften.<sup>77</sup> Det innebærer at det etter pandemien er gitt tydeligere rammer for arbeidet som utføres hjemmefra. Signalene fra DFØs spørreundersøkelse til departementene, Arbeidsgiverbarometeret og erfaringer fra privat næringsliv viser at de fleste virksomheter legger til rette for større grad av fleksibilitet når det gjelder fysisk tilstedeværelse på kontoret enn før pandemien. En konsekvens av økt fleksibilitet er at den samtidige tilstedeværelsen er redusert, og en mindre andel av disponerte kontorlokaler er i bruk gjennom arbeidsdagen. Staten bruker betydelige ressurser på leie av lokaler. Det er derfor viktig å vurdere om statens arealbehov og arbeidsplasskonsepter kan og bør tilpasses nye arbeidsmønstre.

#### **Situasjonsbeskrivelse**

I 2021 disponerte staten om lag 7,5 millioner kvadratmeter (kvm) med lokaler, fordelt på drøyt 2 300 leieforhold. Av dette var omtrent 44 prosent av arealene leid i det private markedet, 31 prosent forvaltet av Statsbygg, og 23 prosent er selvforvaltet. Statlige

---

<sup>77</sup> FOR -2002-07-05-715 Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem.

virksomheter leier årlig kontorlokaler for over 5,7 mrd. kroner i det private markedet, og overfører over 1,4 mrd. kroner til Statsbygg for leie av kontorlokaler.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets Prop. 1S (2021–2022) går det frem at det er et mål om å redusere statens utgifter til leie av kontorlokaler i markedet med 15 prosent innen 2029.<sup>78</sup> Statsbygg har i sitt innspill til områdegjennomgangen anslått et innsparingspotensial når det gjelder leie av kontorlokaler i markedet på i størrelsesorden 810 mill. kroner. Det beregnede innsparingsmålet på 15 prosent og Statsbyggs beregnede innsparingspotensial er to ulike beregninger. Innsparingsmålet på 15 prosent baserer seg på det årlige beløpet for leie av kontorlokaler på 5,7 milliarder kroner, mens Statsbyggs beregning bygger på den delen av det totale utvalget som er omfattet av kravet om å benytte Statsbyggs rådgivningstjeneste. Eventuelle besparelser som virksomhetene omfattet av kravet om å bruke rådgivningstjenesten oppnår, vil dermed bidra til oppnåelsen av den overordnede målsetningen om 15 prosent innsparing innen 2029. Dette innebærer at en vesentlig del av potensialet kan realiseres dersom statlige virksomheter benytter seg av Statsbyggs obligatoriske rådgivningstjeneste, og forutsatt at departementene tar et sterkere ansvar for porteføljestyring når det gjelder leiekostnader i egen sektor. Statsbygg påpeker samtidig at dagens økte leiekostnader kan gjøre det vanskeligere å nå målet fullt ut. For å nå hele målsetningen på 15 prosent, er man også avhengig av kostnadsbesparelser hos de virksomhetene og lokalene som ikke er omfattet av kravet om å benytte rådgivningstjenesten.

Arbeids og velferdsetaten (NAV) og Politi- og lensmannsetaten er unntatt fra ordningen med obligatorisk rådgivning. I løpet av de neste ti årene har disse to etatene utløpende kontrakter på i overkant av henholdsvis 1 milliard og 900 millioner kroner.<sup>79</sup> For statlig leie i det private markedet samlet er det leiekontrakter for om lag 5 milliarder kroner som utløper i løpet av de neste ti årene. I henhold til Statsbygg innebærer det at minst 40 prosent av kontraktsverdiene i leiemarkedet for statlig sektor ligger hos NAV og politiet. Muligheten for å oppnå et effektiviseringspotensial i leiekostnader vil derfor i stor grad avhenge av at disse virksomhetene også oppnår gode kontraktsbetingelser de kommende årene. Det er derfor viktig at NAV og politiet inkluderes i arbeidet dersom potensialet for gevinster knyttet til fremtidig kontorkapasitet utredes videre i en fase II.

Det er grunn til å tro at endrede arbeidsmønstre som følge av pandemien innebærer at det finnes et potensial for areal- og kostnadseffektivisering i statlige kontorer gjennom innføring av nye arbeidsplasskonsepter basert både på en dekningsgrad som reflekterer den faktiske tilstedeværelse i lokalene og en praksis hvor ansatte ikke har faste plasser. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om positive og negative virkninger knyttet til nye arbeidsmønstre, mindre samtidig tilstedeværelse og «free seating». Det er også viktig at nye arbeidsplassløsninger tar utgangspunkt i den enkelte virksomhets behov, og at eventuelle gevinster må avveies mot effekter på produktivitet, arbeidsmiljø, sykefravær, mv.

<sup>78</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet Prop. 1 S (2022-2023), For budsjettåret 2023, side 76.

<sup>79</sup> Statsbygg anslår at dette er et lavt estimat da detaljerte tall for skjermingsverdige politilokaler ikke fremgår i Statens lokaler og summeres opp i samlingsposter.

Et bedre kunnskapsgrunnlag vil ikke bare kunne peke på hensiktsmessige måter å effektivisere statens leide kontorlokaler på, men vil også kunne ha overføringsverdi til utformingen av kontorarealer i statlig eide bygg. Arealeffektiviserende tiltak vil trolig kunne redusere bygge- og levetidskostnadene i nybygg, og kan potensielt redusere behovet for nybygg gjennom at nye arealbehov løses gjennom fortetting snarere enn nye byggeprosjekter.

### **Anbefaling**

Det bør settes i gang en utredning som belyser potensial for og virkninger av arealeffektivisering i kontorlokaler som følge av endringer i arbeidsmønster etter pandemien, herunder vurdere tiltak som kan bidra til å redusere statens kostnader til kontorlokaler, både det som leies i det private markedet og kontorareal i formålsbygg. Utredningen bør omfatte følgende punkter:

- 1.** Innhente og dokumentere erfaringer med nye arbeidsmåter og arbeidsplasskonsepter, med vekt på å belyse virkninger på faktorer som arbeidsmiljø, produktivitet, smittevern, sykefravær, arealkostnader, mv. I dette arbeidet er det viktig at bredden når det gjelder virksomhetstyper og arbeidsoppgaver ivaretas og belyses på en god måte.
- 2.** Gjennomføre en analyse av hvilke tiltak og insentiver som kan være aktuelle for å tilpasse arealbehov og arealkostnad til endrede arbeidsmåter. Eksempel på tiltak kan være innføring av aktivitetsbaserte arbeidsplasser, underdekning, mv., mens eksempler på insentiver til å redusere egen virksomhets leiekostnader kan være modeller for gevinstfordeling, mv. For de ulike tiltakene bør positive og negative virkninger belyses, herunder virkninger på arbeidsmiljø, produktivitet, smittevern, sykefravær, turnover, leiekostnad, mv. Analysen bør ses opp mot et nullalternativ som baserer seg på situasjonen før pandemien.
- 3.** Vurdere og anbefale tiltak som kan gi samfunnsøkonomisk nettonytte og samtidig bidra til at en i arbeidet med arealeffektivisering og reduserte leiekostnader for kontorlokaler i statlig sivil sektor hensyntar læring og erfaringer fra tiden med pandemi, jf. punkt 1 og 2 over. I utredningen bør det, der det er hensiktsmessig, skilles på tiltak som er relevante for kontorlokaler staten leier i markedet og kontorlokaler i statens eiendomsportefølje. Som ledd i arbeidet bør det vurderes om det er behov for endringer i dagens arealnorm for byggeprosjekter som hensyntar erfaringer med bruk av nye arbeidsplasskonsepter og faktisk tilstedeværelse i kontorarealer. Videre bør det vurderes om det også bør innføres en kostnads- og/eller arealnorm, eventuelt med et spenn, for kontorlokaler i leiemarkedet.



## 5.2.2 Digitalisering

### Hvorfor ser vi på dette

I perioden etter at samfunnet stengte ned i mars 2020 økte bruken av digitale verktøy og møteplasser kraftig. Store deler av statlig sektor måtte ivareta sine oppgaver og tjenester ved hjelp av digitale løsninger. Før 2020 var det allerede skjedd mye på digitaliseringsområdet, men under pandemien økte likevel utviklingstempoet betydelig. Arbeidet med å finne digitale løsninger ble i mange tilfeller fremskyndet og prioritert, både for å frigjøre ressurser, men også for å sikre at virksomheten kunne fortsette å utføre sitt samfunnsoppdrag. Pandemien banet dermed vei for en rekke nye løsninger. Regelverksendringer og finansieringsformer var viktige faktorer for å få dette til. I tillegg fikk nye arenaer for dialog og samarbeid betydning internt i virksomheter/departementer, men også mellom virksomheter/departementer og i møte med brukerne. I mange tilfeller ble utviklingen av nye løsninger og endrede samarbeidsformer essensielt for å få løst viktige oppgaver.

### Situasjonsbeskrivelse

Staten bruker store ressurser på utvikling av datasystemer både til internt bruk, men også for å kunne yte tjenester til brukerne. I 2021 utgjorde statens utgifter til IKT-utvikling, PCer, lisenser, programvare, utstyr og konsulenter i overkant av 17 milliarder kroner. Dette var en økning fra årene før pandemien. Åtte av disse milliardene gikk til kjøp av tjenester eksternt og konsulenttjenester.<sup>80</sup>

Kartleggingen i fase I har vist at departementene og underliggende virksomheter i ulik grad hadde digitale løsninger på plass for å møte behovene som kom i kjølvannet av pandemien. Det var derfor stort behov for å gjøre endringer i eksisterende løsninger eller utvikle nye. Mange av de løsningene og tjenestene som ble utviklet under pandemien var midlertidige, og flere har ment at bruken og læringsverdien derfor ikke nødvendigvis kan overføres til en normalsituasjon. Det er likevel en rekke faktorer som trekkes frem som viktige suksessfaktorer og læringspunkter. Blant annet pekes det på at den raske utviklingen av nye løsninger var vellykket fordi:

- målene for hva som skulle utvikles var tydelige
- virksomhetene fikk tillit til selv å utforme systemene slik de mente det var mest hensiktsmessig
- finansieringen var raskt på plass
- det midlertidige regelverket som ble innført var digitaliseringsvennlig

I forbindelse med pandemien opplevde flere, både innenfor egen sektor og på tvers av sektorer, høyere forventning til samhandling enn tidligere. Pandemien tydeliggjorde også viktigheten av å dele data for blant annet å kunne tilby sammenhengende tjenester på tross av kravet om begrenset fysisk kontakt. Tverrsektoriell samhandling og dataflyt ble dermed viktige faktorer for utvikling av IKT-systemer. Forenklede prosesser som følge av endringer i eksisterende regelverk gjorde det enklere enn tidligere å nyttiggjøre seg og gjenbruke tilgjengelige data.

---

<sup>80</sup> Regnskapstall hentet fra statsregnskapet.no

I de tilfeller hvor det allerede før pandemien var etablert kanaler for samarbeid, har det vist seg enklest å få til et ytterligere samarbeid. Eksempel på dette er Altinn-samarbeidet. I tilbakemeldingene trekkes det frem at mangelen på fellesløsninger i enkelte tilfeller påvirket samarbeidet, særlig mellom statlige virksomheter og kommuner. For å bøte på dette er det uttrykt et ønske om at staten i større grad legger til rette for felles samhandlingsplattformer med ulike moduler, åpne kildekoder for å sikre kvalitet og utviklingstempo, samt sørger for god forståelse av hjemmelsgrunnlaget.

I sin erfaringsrapport for 2022 trekker Digitaliseringsrådet frem at mange av utfordringene offentlig sektor forsøker å løse gjennom digitalisering i virkeligheten er store samfunnsutfordringer.<sup>81</sup> Dette er utfordringer én enkelt virksomhet, ett departement eller én sektor ikke kan løse alene. Med endrede økonomiske rammebetingelser, økt konkurranse om vesentlig kompetanse og økte forventninger fra omgivelsene, mener Digitaliseringsrådet samarbeid blir enda viktigere i tiden fremover. Rådet anbefaler derfor å etablere brede samarbeidsarenaer hvor virksomheter både kan dele egne løsninger og ta i bruk andre virksomheters løsninger. De mener det er ønskelig at departementene tar en aktiv rolle i dette arbeidet, og at samarbeidet med kommunene styrkes.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har i flere sammenhenger pekt på den økende kompleksiteten i digitale systemer og verdikjeder, og mener det er en viktig grunn til at den digitale sårbarheten øker. NSM anbefaler derfor at det offentlige bør etablere en felles digital grunnmur basert på åpne standarder og løsninger. På toppen av en slik grunnmur mener de det kan etableres en felles plattform for samhandling og innovasjon, med moderne applikasjonsrammeverk og kjøremiljø for nye digitale tjenester.<sup>82</sup> NSM anbefaler at myndighetene intensiverer arbeidet med å etablere nasjonale og internasjonale digitale løsninger som gir nødvendig sikkerhet i fremtiden. Alle samfunnets funksjoner er avhengig av dette.

Det er derfor viktig å koordinere og samle ressursene og innsatsen, slik at det ikke jobbes i flere parallelle spor. Det synes videre også å være en fremtidig kostnadsbesparelse i å sørge for at digitaliseringen i statlig sektor i enda større grad samordnes, slik at eksisterende løsninger og data utnyttes bedre og den digitale sårbarheten reduseres. Det fremstår derfor som viktig at det jobbes for at flest mulig tar i bruk mulighetene som ligger i fellesløsningene presentert i 3.2.3, fremfor å benytte begrensede midler på å utvikle egne parallelle løsninger.

## Anbefaling

I lys av kartleggingen i fase I mener vi det vil være interessant å se nærmere på hvordan staten kan legge enda bedre til rette for ytterligere bruk av fellesløsningene og at statens samlede ressurser til digitaliseringsformål benyttes mer effektivt. Vi foreslår derfor følgende:

1. Innhente og dokumentere hvilke faktorer og insentiver som ligger bak statlige virksomheters begrunnelse for å utvikle egne IKT-løsninger fremfor å ta i bruk

---

<sup>81</sup> Digitaliseringsdirektoratet. *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2022*.

<https://www.digdir.no/digitaliseringsradet/digitaliseringsradets-erfaringsrapport-2022/3995>.

<sup>82</sup> Nasjonal sikkerhets myndighet (2021). *Risiko 2021 - helhetlig sikring mot sammensatte trusler*.

fellesløsninger. Her er det blant annet viktig å se på om det finnes eventuelle begrensinger i eksisterende løsninger, hvilke incentiver som finnes eller ikke finnes for å ta i bruk eksisterende fellesløsninger, hvor god kjennskapen er til de eksisterende fellesløsningene og mulighetene som ligger i disse, om det er organisatoriske faktorer som påvirker kjennskap og bruken av systemene, mv.

2. Kartlegge hvilke incentiver og virkemidler staten har for å oppmuntre statlige virksomheter til å ta i bruk eksisterende fellesløsninger og på bakgrunn av det vurdere om det bør iverksettes andre tiltak som kan bidra til å øke bruken.
3. Gjennomføre en analyse som ser på statens samlede kostnader til utvikling av IKT-løsninger og eventuelle kostnads- og ressursbesparelser som kan oppnås ved økt samarbeid og bruk av fellesløsninger. Det vil i den sammenheng være interessant å belyse kostnads- og ressursbruken og eventuelle besparelser gjennom enkelt-virksomheter/cases.

## 5.3 Områder det anbefales å følge opp i andre spor

I det følgende presenteres utvalgte tema som har utmerket seg som interessante i kartleggingen i fase I. Dette er områder som ikke prioriteres for en videre utredning i fase II, da det allerede finnes et godt kunnskapsgrunnlag i eksisterende utredninger og analyser. Samtidig er det viktig å få avklart om potensialet som er identifisert både i denne kartleggingen og eksisterende analyser lar seg realisere, og hvilke tiltak som i så fall må iverksettes. Disse områdene vurderes derfor som aktuelle for oppfølging på andre måter.

### 5.3.1 Økt bruk av elektronisk kontroll

#### Hvorfor har vi sett på dette?

For å redusere smitterisiko i norske fengsler økte bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenke) under pandemien. Tidligere studier har vist at erfaringer med bruk av fotlenke i all hovedsak er positive. For eksempel har det vist seg at risiko for tilbakefall til kriminalitet reduseres. Det er også vist at straffegjennomføring med elektronisk kontroll gir en direkte kostnadsbesparelse sammenliknet med straffegjennomføring i fengsel.

#### Situasjonsbeskrivelse

Vista Analyse gjennomførte i 2016, på oppdrag fra Justisdepartementet, en evaluering av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.<sup>83</sup> Rapporten vurderte både måloppnåelse og virkninger av ordningen, og inneholder en nytte-kostanalyse hvor straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble sammenliknet med gjennomføring i fengsel med lav sikkerhet. Analysen var basert på ni verdsatte og ikke-verdsatte nyttevirkinger. De verdsatte nyttevirkingene for samfunnet ble vurdert ut fra innsparte kostnader med elektronisk kontroll sammenliknet med fengsel, økt arbeidsdeltakelse for domfelte og reduserte

<sup>83</sup> Vista Analyse (2016). *Evaluering av soning med fotlenke*, Rapport 2016/02.

skattefinansieringskostnader. Vista Analyse konkluderte med at elektronisk kontroll, for målgruppen som da var gjeldende, var et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak, sammenlignet med soning i fengsel. Det gjaldt både for helgjennomførere og delgjennomførere.<sup>84</sup> De mente derfor det var naturlig å vurdere en utvidelse av ordningen.

Etter ny lov og forskrift i 2020 ble målgruppen for elektronisk kontroll utvidet fra fire til seks måneder for domfelte idømt ubetinget fengselsstraff (helgjennomføring), eller de som har inntil 6 måneder gjenstående soningstid til forventet løslatelse, og har gjennomført en tredel av den ubetingete straffen (delgjennomføring).<sup>85</sup> Soning med elektronisk kontroll kan ikke tilbys til personer som er dømt for seksuallovbrudd, alvorlig kriminalitet eller gjentatt voldslovbrudd. Det kan heller ikke gis til forvaringsdømte. I 2020 ble det også åpnet for at personer som er varig soningsudyktige kan gis muligheten til å sone med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen fikk samtidig hjemmel for å benytte annen digital teknologi som GPS, videosamtaler og fjernalkoholtesting.

I 2021 leverte Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), på oppdrag fra Justisdepartementet rapporten «*Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak*». I rapporten fremmes 16 forslag, som KDI mener kan bidra til økt kvalitet under straffegjennomføringen, økt samfunnssikkerhet, mer effektivitet straffegjennomføring og lavere kostnader. Det er særlig anbefalingene om endringer for delgjennomføring når det gjelder bruk av elektronisk kontroll som soningsform som har betydning for kapasitet og kostnadsbesparelser. Her peker rapporten spesielt på betydningen av å fjerne begrensninger som ligger i hvilke lovbruddskategorier som omfattes av ordningen og å utvide gjennomføringstiden til inntil 12 måneder.

I rapporten peker Kriminalomsorgsdirektoratet også på et mulig innsparingspotensial, men understreker at potensialet kun må ses på som en illustrasjon, hvor en belyser et maksimalt potensial for kostnadsinnsparinger uten øvrige forbehold:

- Dersom det legges til grunn at alle i målgruppen søker om delgjennomføring, og at 40 prosent av disse blir innvilget, vil dette utgjøre 250 helårsplasser ved en utvidelse til ni måneder, og 300 helårsplasser ved en utvidelse til tolv måneder. Dette forutsetter at det ikke er noen lovmessige begrensninger i tillatte lovbruddskategorier. Om helårskostnadene ved fengsel med lav sikkerhet og helårskostnadene for elektronisk kontroll sammenlignes, vil kostnadsdifferanse være 415 000 kroner i favør elektronisk kontroll. Omfordeling av henholdsvis 250 og 300 plasser vil med dette innebære en reduksjon på mellom 100 og 120 millioner kroner.
- Lovbruddskategoriene seksuallovbrudd og alvorlig vold står for om lag halvparten av helårsplassene for dommer over seks måneder. I rapporten pekes det på at dersom disse lovbruddskategoriene utelates fra den videre beregningen, men med samme antatt fordeling for prøveløslatelse, vil det gi en økning på om lag 120 helårsplasser

---

<sup>84</sup> Helgjennomføring - hele soningen gjennomføres med elektronisk kontroll, gjelder kun for de som er idømt en ubetinget straff. Delgjennomføring - bare deler av soningen gjennomføres med elektronisk kontroll, hovedsakelig siste seks månedene eller etter 1/3 av soningen.

<sup>85</sup> FOR -2002-02-22-183 Forskrift om straffegjennomføring § 7-2 Hvem som kan innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

ved en utvidelse til ni måneder og om lag 150 helårsplasser ved en utvidelse til tolv måneder. En omfordeling av disse plassene fra fengsel med lav sikkerhet til soning med elektronisk kontroll, vil med samme utgangspunkt som over, gi en reduksjon på mellom 50 og 60 millioner kroner.

Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet krever en oppfølging av forslaget om delgjennomføring som hovedutslusingsform at målgruppen som omfattes endres, slik at alle innsatte, uavhengig av lovbruddskategori, kan søke om delgjennomføring. Kriminalomsorgsdirektoratet mener disse to forslagene henger tett sammen og bør ses i sammenheng.

### **Anbefaling**

På bakgrunn av de positive erfaringene og kostnadsbesparelsene som kan oppnås gjennom økt bruk av ordningen med elektronisk kontroll anbefales det at Justis- og beredskapsdepartementet foretar en ny vurdering og kommer tilbake med en anbefaling for videre oppfølging av Kriminalomsorgsdirektoratets forslag om økt bruk av soning med elektronisk kontroll. Det anses særlig interessant å se nærmere på følgende forslag fra rapporten:

- Tydeligere skille i regelverket mellom hel- og delgjennomføring
- Delgjennomføring som hovedutslusingsform
- Alle innsatte bør kunne søke om delgjennomføring
- Utvide gjennomføringstiden for delgjennomføring til 12 måneder
- Digitale kontrolltiltak i fengsel
- Bruk av digitale kontrolltiltak ved permisjon, frigang og prøveløslatelse

## **5.3.2 Økt bruk av digitale løsninger i domstolene**

### **Hvorfor har vi sett på dette?**

For å redusere smitterisiko ble rettsmøter i stor grad gjennomført digitalt under pandemien. Regjeringen åpnet 1. juli 2022 for muligheten til å benytte digitale rettsmøter også etter pandemien.<sup>86</sup> De nye permanente reglene avløste de midlertidige reglene fra pandemien. Det tradisjonelle utgangspunktet om at rettsmøter i domstolene skal gjennomføres som fysiske møter ble imidlertid videreført, men det åpnes i større grad enn tidligere for at rettsmøtene kan gjennomføres digitalt.

Erfaringene fra pandemien har vist at økt bruk av digitale rettsmøter kan ha et gevinst- og innsparingspotensial. Økt bruk av digitale løsninger antas å kunne være en drivkraft for endring i arbeidsplasskonsepter og arealeffektivisering i kontordelen i rettslokaler. Økt bruk av digitale rettsmøter kan også være en drivkraft for en mer effektiv arealutnyttelse av selve rettslokalene. Økt bruk av digitale rettsmøter og digitale avhør kan videre være en drivkraft

---

<sup>86</sup> Regjeringen. *Adgang til digitale møter i domstolene utvides permanent*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/adgang-til-digitale-moter-i-domstolene-utvides-permanent/id2919499/>.

for reduksjon i reisekostnader, både for profesjonelle deltakere i selve rettsmøtet og i forbindelse med fangetransport.

### Situasjonsbeskrivelse

I rapporten «*Undersøkelse om digitalt arbeid i domstolene – erfaringer fra koronakrisen*» går det frem at Domstolsadministrasjonen og domstolene har lyktes i å innføre og ta i bruk digitale løsninger med høy grad av brukertilfredshet hos både interne og eksterne brukere.<sup>87</sup> I undersøkelsen kommer det frem både positive og negative brukeropplevelser, og rapporten foreslår konkrete innspill til forbedring.

I det nye permanente regelverket fra 2022 er det lagt opp til noe strengere vilkår for digitale rettsmøter i straffesaker i forhold til reglene slik de var under pandemien. Det henger sammen med særlige rettssikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende i denne type saker. Det er også lagt vekt på at tiltalte og forsvarer skal kunne kommunisere i fortrolighet og uten forstyrrelser. For sivile saker er det ikke lenger et vilkår om at begge partene i saken må samtykke til at rettsmøtet gjennomføres digitalt.

Gjennom kartleggingen i fase I har det fra flere hold kommet frem at reise- og diettkostnader og kostnader til fangetransport knyttet til rettsmøter ble redusert under pandemien som følge av økt bruk av digitale løsninger. Det er også pekt på at det kan ligge et mulig potensial for kostnadsbesparelser ved økt bruk av digitale rettsmøter sammenlignet med dagens nivå. Det er videre indikert at økt bruk av digitale rettsmøter kan øke domstolenes tilgjengelighet, særlig knyttet til sivile saker.

I 2016 ble *Arealveileder for tinghus* ferdigstilt. Formålet med veilederen var å sikre at ansatte og brukere av rettsbygg fikk arealer som i størst mulig grad la til rette for best mulig gjennomføring av de oppgavene domstolen er pålagt gjennom lovgivningen. Av normen går det frem at det for dommere og dommerfullmektiger skal settes av et areal på 10 til 12 kvm i eget kontor. Domstolleder skal ha eget kontor på 15 til 20 kvm, mens arbeidsplassareal for de resterende er satt til 6 kvm. For denne siste gruppen kan arbeidsplassarealet enten være individuelt eller inngå i en åpen løsning.

Domstoladministrasjonen (DA) forvalter til sammen nærmere 100 leieforhold. Lokalene varierer i størrelse fra ca. 200 kvm til 24 000 kvm. De fleste er små, og mange er samlokalisert med andre virksomheter. Lokalene inneholder til sammen over 400 rettsaler. For alle lokalene stilles det krav om universell utforming og ivaretagelse av sikkerhet. I tillegg er det et mål at alle rettsaler skal ha en tilstrekkelig og lik teknisk standard.

Domstoladministrasjonen vedtok i 2021 en investeringsplan for rettsbygninger for perioden frem til 2030, med mål om å gi domstolene tilfredsstillende lokaler.<sup>88</sup> Planen vektlegger blant annet en modernisering av lokalene på mindre rettssteder i distriktene. Ifølge Domstolsadministrasjonen er det 41 leieforhold som utløpe i perioden 2021–2026, og det ble høsten

<sup>87</sup> Østlyng & Bjerke og EGG (2021). *Undersøkelse om digitalt arbeid i domstolene – erfaringer fra koronakrisen. Innsiktsprosess.*

<sup>88</sup> Domstoladministrasjonen (2016). *Investeringsplan for rettsbygninger 2021 – 2030*, Saksfremlegg styret i DA, Arkivsak 21/795-14.

2021 satt i gang en anskaffelsesprosesser for å skaffe nye leiekontrakter på ni rettssteder. Som følge av redusert budsjetttramme vedtok styret i Domstolsadministrasjonen i desember 2022 å stanse eller utsette åtte av de tolv prosjektene som var vedtatt i investeringsplanen.<sup>89</sup> Det ble i stedet besluttet at administrasjonen skal fremforhandle kortere forlengelser av eksisterende leiekontrakter.

### **Anbefaling**

Det er relativt nylig gjort vurderinger knyttet til overgangen fra midlertidig til permanent regelverk på området. Det har i fase I ikke vært tid til å se nærmere på vurderingene som ligger bak rammene som er gitt gjennom det permanente regelverket. Det påpekes derfor at det er usikkerhet knyttet til om det er et reelt gevinst- og innsparingspotensial innenfor dette området.

Det anbefales å utrede positive og negative virkninger ved økt bruk av digitale løsninger i domstolene.

1. Belyse hvordan statens utgifter til reise, diett og fangetransport påvirkes av økt bruk av digitale arbeidsformer og digitale rettsmøter. Her bør det ses på ulike alternativer både for rettsmøter hvor alle deltar digitalt og rettsmøter hvor deler av de involverte er deltar digitalt.
2. Belyse positive og negative virkninger for alle berørte aktører ved økt bruk av digitale løsninger i domstolene, samtidig som kravene til rettsikkerhet ivaretas. Som del av utredningen bør det vurderes om og hvordan økt bruk av digitale løsninger kan tilpasses ulike typer av rettsaker, hvilken rettsinstans saken går, sakens alvorlighetsgrad, mv.
3. I lys av resultatene fra utredningene i punkt 1. og 2. bør det vurderes om det finnes et ytterligere potensial for økt bruk av digitale rettsmøter fremover, og om og hvordan dette eventuelt kan tas ut.

Dersom det i en fase II gjennomføres en utredning som ser på kontorarealer, bør det vurderes om Arealveilederen for Tinghus skal revideres i lys av disse funnene.

## **5.3.3 Læringspunkter fra arbeidet med digitalisering i helsesektoren**

### **Hvorfor har vi sett på dette?**

Nedstengning og krav om minst mulig kontakt under pandemien gjorde det nødvendig med en rask digitalisering av helsesektoren, blant annet innen smittesporing, rapportering, booking og registrering av vaksiner, videokonsultasjoner, mv. Som et resultat av disse behovene ble det utviklet og tatt i bruk en rekke nye løsninger på kort tid både på statlig og kommunalt nivå. Løsningene var delvis basert på tilpasning av eksisterende fellesløsninger

---

<sup>89</sup> Domstoladministrasjonen (2022). Styreprotokoll av 12. desember 2022, Sak 22/067.

og registre, og delvis basert på anskaffelser av nyutviklede løsninger i markedet. Det ble videre etablert nye samarbeidsmønstre mellom aktørene i sektoren for å styrke koordinering og prioritering av arbeidet. Resultatet var at mye ble oppnådd på kort tid. Felles mål, klare prioriteringer, tilgang til riktige ressurser og tilgang på økonomiske midler var også viktige faktorer for raske og smidige leveranser.

Pandemien har vist hvor viktig det er med nasjonale fellesløsninger, og at man kan oppnå viktige og gode løsninger gjennom godt samarbeid. Folkehelseinstituttet (FHI) peker på at det må settes et større søkelys på gode fellesløsninger for å fremme bedre og mer effektivt samarbeid mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter. En felles samhandlingsplattform med ulike moduler ville spart både kommunene og sentrale myndigheter for mye tid både knyttet til utvikling og drift. En slik plattform kunne vært brukt til deling av data og informasjon, innrapportering, statistikk mv., både under kriser og i normale tider. Folkehelseinstituttet peker blant annet på at de under arbeidet med *Smittestopp 2*, hadde en åpen og transparent prosess hvor alle prosjektdokumenter ble lagt ut og kildekodene var åpne. Dette ga færre innsynskrav og dermed gikk mindre tid til saksbehandling og mer tid til utvikling, noe som gav økt kvalitet på løsningen.

### Situasjonsbeskrivelse

I løpet av de siste ti årene er det etablert flere nasjonale e-helseløsninger som skal bidra til å støtte den digitale samhandlingen mellom innbygger og aktørene i helsesektoren, for eksempel helsenorge.no, kjernejournal, e-resept og helsenettet (helsenettet inkluderer nasjonal infrastruktur, felles tjenester og felleskomponenter for utveksling av opplysninger med virksomheter i helse- og omsorgstjenesten). Disse e-helseløsningene utgjør bærebjelkene i dagens samhandlingsstruktur.

Koronakommisjonens to rapporter fra henholdsvis 2021 og 2022 så begge på hvordan helsesektoren løste arbeidet og utfordringene som oppstod i forbindelse med pandemien. Helse- og omsorgsdepartementet har informert om at de gjennom en rekke nye stortingsmeldinger vil svare ut flere av anbefalingene fra koronakommisjonen.

I tillegg har Helse- og omsorgsdepartementet gitt Direktoratet for e-helse, Norsk helsenett SF og Helsedirektoratet en rekke oppdrag:

- Helsedirektoratet har fått i oppdrag å etablere et evalueringsprogram hvor målet er å identifisere hva Helsedirektoratet gjorde bra og som bør bevares til neste krisehåndtering. Evalueringsprogrammet samler innsikt og erfaringer fra både eksterne samarbeidspartnere og interne ressurser. Arbeidet med evalueringsprogrammet er ikke ferdigstilt.
- Direktoratet for e-helse og Norsk helsenett SF fikk i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å videreutvikle de nasjonale fellesløsningene. I den forbindelse har departementet sendt på høring et forslag til nytt hjemmelsgrunnlag for en nasjonal løsning for prøvesvar, *Pasientens prøvesvar*, som skal være en varig infrastruktur for bedre tilgang til testresultater tilsvarende deler av det som ble etablert som ad hoc-løsninger under pandemien.



- Direktoratet for e-helse har fått i oppdrag å jobbe videre med tiltak for å forenkle tilgang til helsedata gjennom *Helsedataservice* og tjenester på *helsedata.no*. Det er etablert et felles søknadsskjema, en felles saksbehandlingsløsning er under utprøving og det er etablert et system for tilgjengeliggjøring av metadata på tvers av helseregistrene.
- Direktoratet for E-helse har fått i oppdrag å lage en «oppsummering av portefølje og løsningsvalg og arkitekturvurdering for pandemiltak og portaler». Dette som en del av et arbeid med å kartlegge erfaringene fra digitaliseringsarbeidet som ble gjort i helsesektoren. Direktoratet leverte en oppsummering til departementet i april 2022. I følge Helse- og omsorgsdepartementet skal dette følges opp i 2023.

Under pandemien ble det etablert en midlertidig Smittevernlovgivning. Lovgivningen hjemlet det juridiske grunnlaget for mange av løsningene som ble utviklet. I 2022 ble mye av den midlertidige lovgivningen opphevet. Dette innebærer at det må gjøres nye juridiske vurderinger dersom løsningene skal videreføres også etter pandemien. Mye av dagens regelverk innenfor helsesektoren gir kun hjemler for tilgang på data for primærbruk i en behandlingssituasjon eller til sekundærbruk i forbindelse med forskning eller styring. Den gir altså ikke i samme grad som «pandemilovgivningen» mulighet for deling av data på tvers.

### **Anbefaling**

Kartleggingen viser at det er pågående og avsluttede prosesser relatert til erfaringene med digitaliseringsarbeidet i helsesektoren. Dersom man går videre med digitalisering i en fase II, anbefales det å inkludere helsesektoren som en del av dette.

## **5.4 Opsjon – mulig tillegg til fase II**

I dette kapitlet belyses et område som er identifisert som interessant for en eventuell videre utredning, men som ikke er prioritert som en del av fase II.

### **5.4.1 Bygg som innsatsfaktor i Universitets- og høyskolesektoren**

#### **Hvorfor har vi sett på dette?**

Pandemien medførte endrede arbeidsmønstre både for ansatte og studenter. Arbeid ble i stor grad utført hjemme, og undervisning foregikk i stor grad digitalt. Mens undervisningen under pandemien til en viss grad bar preg av å være en kriseløsning er det grunn til å tro at digitale undervisnings- og arbeidsformer vil fortsette å prege også denne sektoren fremover. Bedre bruk av digitale og hybride lærings- og samhandlingsformer kan gi gevinster i form av økt læringsutbytte og mer effektiv utnyttelse av arealer, utstyr og kompetanse for studenter og ansatte. Det er en risiko for at man ved å holde på en tradisjonell tilnærming til arealbehov og arealdisponering uten å ta med læringen fra pandemien, bygger nye campusbygg som ikke er tilpasset fremtidens behov. Samspillet mellom institusjonenes bygningsmasse

og fremtidens utdanning burde derfor vurderes, med sikte på å legge til rette for hensiktsmessig og effektiv arealbruk.

### Situasjonsbeskrivelse

De 21 statlige universitetene og høyskolene disponerer et samlet areal på om lag 3,5 millioner kvm. Om lag halvparten av dette arealet forvaltes av institusjonene selv, en fjerdedel forvaltes av Statsbygg, mens en fjerdedel av arealet leies av andre. De fleste institusjonene disponerer areal under flere av de tre forvaltningsregimene. For fem institusjoner (NTNU, UiO, UiB, NMBU, UiT) utgjør hovedvekten av arealet selvforvaltet eiendom. OsloMet og Kunsthøgskolen i Oslo leier hovedsakelig i markedet, mens for de resterende utgjør bygg forvaltet av Statsbygg størstedelen.

Bygg som innsatsfaktor er omtalt i den nye langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som regjeringen nylig har lagt frem.<sup>90</sup> Her legges det vekt på at arealene staten har til disposisjon må brukes på best mulig måte, dvs. tilrettelegge for effektive lokaler som støtter virksomhetens formål.

*«En erfaring fra koronapandemien er at fremtidens utdanning bør kombinere fysisk tilstedeværelse og et digitalt tilbud på en måte som fremmer læring, læringsmiljø, fleksibilitet og bærekraft. Den fysiske og teknologiske infrastrukturen må legge til rette for en undervisning som er både fysisk, heldigital og hybrid. Campusutvikling og undervisningsarealer må derfor tilpasses ulike studiesituasjoner, og arealer og digitale løsninger utformes slik at de understøtter både individuelt arbeid og gruppearbeid i åpne og mer uformelle områder.»*

Kunnskapsdepartementet har stilt krav om at institusjonene skal ha overordnede planer for utviklingen av bygningsmassen og effektiv bruk av eksisterende og nye campuser, som legger grunnlag for prioritering av oppgraderings- og byggeprosjekter. Ordningen er nettopp evaluert av Samfunnsøkonomisk analyse AS på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.<sup>91</sup> I evalueringen fremkommer det blant annet at de ulike institusjonene fremhever ulike elementer i sine planer, noe som indikerer at planene understøtter institusjonenes faglige og strategiske prioriteringer. Institusjonene som har utarbeidet campusutviklingsplaner, uttrykker i hovedsak at det er nyttige verktøy, og noe mange vil fortsette med selv om departementet skulle slutte å gi føringer om det.

Universitets- og høyskolesektoren hadde før pandemien utarbeidet en digitaliseringsstrategi. Formålet med strategien var å gi retning til den videre digitale omstillingen, slik at sektoren er bedre i stand til å møte samfunnets behov for kunnskap og kompetanse. Sektoren hadde også fellestjenester og læringsplattformer på plass, noe som gjorde det mulig å raskt omstille seg fra fysisk til heldigital undervisning under pandemien.

Digitalisering i Universitets- og høyskolesektoren påvirkes av en rekke juridiske, finansielle og teknologiske faktorer som øker kompleksiteten, for eksempel krav til universell

<sup>90</sup> Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*.

<sup>91</sup> Samfunnsøkonomisk Analyse AS (2022). *Evaluering av campusutviklingsplaner*. Rapport 33/2022.

utforming, personvern og GDPR. Dette gir både økt sårbarhet og økt behov for å styrke arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern. Digitaliseringen stiller også store krav til den digitale kompetansen hos både ansatte og studenter.

Kunnskapsdepartementet har påpekt at digital undervisning, hvor man utnytter teknologien på en pedagogisk måte vil kreve investeringer i kostbar teknologi, arealdisponering i form av flere mindre undervisningsrom og grupperom mv. Digitalisering er også et viktig premis for å nå målet om at flere skal få tilgang til høyere utdanning. Det er likevel ikke et mål at færre skal ta campusbaserte utdanninger, men at fleksible og desentraliserte utdanninger primært retter seg mot personer som av ulike grunner ellers ikke ville hatt mulighet til å ta høyere utdanning.

### **Anbefaling**

Selv om kartleggingen i fase I har vist at det er behov for mer kunnskap om hvordan digitalisering påvirker arealbehovene i sektoren og hvordan arealene disponeres og brukes i dag, er det usikkert i hvilken grad det ligger et gevinst- eller innsparingspotensial innenfor dette området.

For å fremskaffe mer kunnskap bør det vurderes å igangsettes en utredning som belyser hvordan digitale arbeids- og læringsformer kan påvirke fremtidig arealbehov, og som eventuelt vurderer og anbefaler tiltak som gir insentiver til mer hensiktsmessige og fremtidsrettede lokaler i UH-sektoren.

1. Utarbeide et kunnskapsgrunnlag (eventuelt basert på et utvalg) som beskriver:
  - hvordan lokalene i UH-sektoren er innrettet, spesifisert på arbeidsplassrelatert areal og formålsareal etter funksjon. Kartleggingen skal omfatte statlig eide arealer (både selvforvaltet, og forvaltet av Statsbygg) og areal leid av andre.
  - hvordan lokalene brukes, herunder utnyttelse og tilstedeværelse i arbeidsplassrelaterte arealer og i formålsareal fordelt etter funksjon.
2. Belyse hvordan digitale arbeids- og læringsformer kan påvirke fremtidige arealbehov og arealdisponering både når det gjelder arbeidsrelatert areal og formålsdelen i byggene.
3. Basert på resultatene fra punkt 1. og 2., utrede og anbefale tiltak som kan bidra til mer hensiktsmessige og fremtidsrettede lokaler. Hensikten er å oppnå en mer effektiv utnyttelse av eksisterende og fremtidige arealer samtidig som beskrankninger i form av vern, samt nødvendig fleksibilitet ivaretas.

For ulike alternative tiltak bør positive og negative virkninger for studenter, vitenskapelig ansatte og andre belyses.

Det er en viss overlapp mellom det som her anbefales her og det som anbefales i punkt 5.1.3 om kartlegging av formålsbygg, og det som anbefales i punkt 5.2.1 om endrede arealbehov som følge av endrede arbeidsmønster. Eventuell avgrensning mellom disse må derfor avklares dersom det besluttes å gå videre med en eller flere av disse.

## 6 Virkninger for samferdselsområdet

Som pekt på i mandatet for områdegjennomgangen, vil endrede arbeidsmønstre kunne påvirke reisemønstre og der igjennom ha samfunnsmessige virkninger som er av betydning for fremtidige prioriteringer på samferdselsområdet. Tidlig i arbeidet med fase I, ble det imidlertid avklart at aktuelle problemstillinger og læringspunkter av betydning for samferdselsområdet ikke skulle inngå i arbeidet med områdegjennomgangen, men i stedet ivaretas gjennom pågående prosesser knyttet til arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP). Samtidig ble det besluttet at aktuelle funn fra kartleggingsarbeidet med relevans for samferdselsområdet skulle deles med Samferdselsdepartementet, slik at det kunne inngå i og følges opp som del av arbeidet med NTP.<sup>92</sup>

I dette kapittelet gir vi en kort sammenfatning av funn og læringspunkter av betydning for samferdselssektoren.

### Endrede arbeids- og reisemønstre

#### Hvorfor har vi sett på dette?

Hyppegiteten av arbeid hjemmefra hele dagen økte markant under pandemien. Undersøkelsen viser også at omfanget av reiser til og fra arbeidssted (arbeidsreiser) og tjenestereiser ble drastisk redusert under pandemien.

Når det gjelder situasjonen etter pandemien, viser informasjonen DFØ har samlet inn at det gjennomgående gis større fleksibilitet med hensyn til bruk av hjemmekontor/hybridkontor etter pandemien i forhold til hvordan situasjonen var før pandemien.

Hvordan et eventuelt nytt arbeids- og reisemønster slår ut på kapasitetsbehov når det gjelder henholdsvis veitrafikk og kollektivtransport vil avhenge av om og i hvilken grad reisende benytter seg av offentlig kommunikasjon og/eller privat bil. Dette har vi ikke grunnlag for å si noe om ut fra materialet vi har samlet inn. Vi ser imidlertid at dette er interessante spørsmål å belyse nærmere da det kan påvirke valg og prioriteringer fremover.

#### Situasjonsbeskrivelse

Økte muligheter for bruk av hjemmekontor og digitale møter trekker i retning av redusert persontransportetterspørsel, gjennom reduksjon i arbeidsreiser og tjenestereiser. Menon Economics påpeker at for arbeidsreiser vil effekten av fjernarbeid være størst i sentrale områder grunnet høyere andel med mulighet for hjemmekontor.<sup>93</sup> Videre går det frem av rapporten at reduksjon i arbeidsreiser særlig vil kunne påvirke kollektivtransportetterspørselen. Persontransporttilbudet vil også kunne påvirkes, men i usikker retning. Både

<sup>92</sup> Notat om oppfølging i Nasjonal transportplan (NTP) Godkjent av prosjektstyret 12. desember 2022. Sendt Samferdselsdepartementet 14. desember 2022.

<sup>93</sup> Menon (2022) *Vurdering av trender, drivkrefter og perspektiver i transportsektoren*. Publikasjon 82/2022.

på kort og lang sikt vurderer Menon at det er særlig stor usikkerhet knyttet til hvordan arbeidsfleksibiliteten vil bli benyttet og hvordan dette påvirker persontransporten, både samlet og når det gjelder fordelingen mellom kollektiv- og privattransport.

Når det gjelder arbeidsreiser vil omfanget kunne reduseres i takt med økt bruk av hjemmekontor, i alle fall i de tilfeller hvor det jobbes hjemmefra hele dagen. Dersom fleksibiliteten tas ut ved bare å jobbe deler av dagen hjemmefra, vil omfanget av arbeidsreiser ikke nødvendigvis gå ned, men spres utover dagen og kunne påvirke rushtids-topper.

Både Google og Apple har delt mobilitetsdata under pandemien. Google lager mobilitetsdata for en rekke områder, som parker, restauranter og arbeidsplasser. Arbeidsplassdataene kartlegger i hvilken grad og innenfor hvilket tidsrom én telefon fysisk er til stede på en konkret arbeidsplass. På ukesbasis viste Googles arbeidsplassdata for Norge at nedgangen i snitt lå på rundt 15 prosent for perioden 15. august til 15. oktober 2022, sammenliknet med medianverdien for perioden 3. januar til 6. februar 2020. For Oslo var denne nedgangen over 20 prosent, som var høyest blant de norske fylkene.

Oslo og Ruters ukestall for påstigninger har også vist en nedgang. Reiseaktiviteten høsten 2022, sammenliknet med tilsvarende tall fra tilsvarende uke året før pandemien, viser at trafikken har stabilisert seg på et nivå som ligger på i overkant av 90 prosent av normaltrafikken før pandemien. Totalt for 2022 ligger Ruters passasjertall på 85 prosent av normalnivået før pandemien.

Økt fleksibilitet kan, i tillegg til å påvirke hvilke ukedager en arbeidstaker jobber fra kontoret, også påvirke når på dagen en arbeidstaker velger å jobbe, det være seg fra kontoret eller utenfor kontorstedet. Under koronapandemien ble kjernetiden satt ut av kraft. Formålet var å avlaste press på kollektivtrafikken under den pågående pandemien, og suspensjon av kjernetiden bidro til at reisevei til og fra arbeid kunne tilpasses for den ansatte, slik at det var mulig å unngå folkeansamlinger på buss, tog og trikk. Fra 30. juni 2022 er den midlertidige avtalen opphevet, og en gikk tilbake til normal kjernetid. Fleksibiliteten når det gjelder arbeidsmønster er dermed noe begrenset i forhold til situasjonen under pandemien.

### **Anbefaling**

I lys av avgrensningene som er gjort for områdegjennomgangen, har ikke DFØ utarbeidet egne anbefalinger for samferdselsområdet. Anbefalingene som gis er derfor et resultat av dialog mellom utreder, prosjektgruppe og prosjektstyre, samt avklaringer mellom Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har allerede gitt transportvirksomhetene et omfattende utredningsoppdrag samt et omfattende prioriteringsoppdrag som grunnlag for neste NTP, blant annet framskrivninger av fremtidig transportetterspørsel og ulike alternativberegninger av denne.

En del av dette oppdraget er at transportvirksomhetene skal:

*Vurdere om det bør gjøres en form for enkel stresstest av porteføljen i de fire største byområdene gitt ulike scenarier for teknologisk utvikling og eventuelle andre relevante drivkrefter/trender –eksempelvis redusert omfang av arbeidsreiser etter pandemien –og forslag til hvordan dette ev. kan legges opp (side 21).*

Som en del av dette bør Samferdselsdepartementet lage et scenario hvor økt bruk av hjemmekontor og mindre arbeidsreiser reduserer transportbehovet, spesielt i rushtid. En mulig årsak til endret reiseadferd kan være at staten gir sine ansatte større mulighet til å velge når de vil være på arbeidsplassen, for eksempel ved å avskaffe kjernetid.

Transportvirksomhetene bør også vurdere hvor mye reisemønsteret må endre seg for at et slikt scenario skal påvirke behovet for infrastruktur i byområdene.

## 7 Referanseliste

### Rapporter og artikler

Abelia (2021). *Fremtidens arbeidsliv 2021 – Strategisk innsiktsrapport*.

Arbeidsforskningsinstituttet (2022). *Hjemme – borte – uavgjort, Hjemmekontor og annet fjernarbeid: Kartlegging av omfang, utviklingstrekk og konsekvenser*. AFI-rapport 2022:4.

Capgemini Invent (2018). *Områdegjennomgang Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor, Leveranse 1 - Styring og organisering*.

Digitaliseringsdirektoratet (2022). *Årsrapport 2021 – Saman for ein enklare digital kvardag*.

Direktoratet for e-helse (2020). *Strategi for digital sikkerhet i helse- og omsorgssektoren. Vurdering av behov og innretning*. IE-1064

Direktoratet for e-helse (2022). *E-helsetrender: Utviklingstrekk 2022*.

Direktoratet for e-helse (2023). *Kunnskapsgrunnlag - e-helsestrategi fra 2023. Del 1 – Nåsituasjonsanalyse*.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Arbeidssituasjon nå og fremover – mer fleksibilitet, Temahefte fra statsansattundersøkelsen 2021*. DFØ-rapport 2022:1, Delrapport 5 av 5.

Domstoladministrasjonen, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening (2022). *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*.

DSOP (2021). *Aktivitetsrapport for 2021*.

Økonomistyringsverket (2022). *Det nya normala? Bestående coronaeffekter i myndigheternas verksamhet*.

IPSOS (2021). *Digitale konsekvenser av covid-19 for kommunal sektor*. KS rapport 2021

Kraka og Deloitte (2020). *Small Great Nation, Livet med Corona – nye muligheter for klimaet og økonomien*. Publisert 23. oktober 2020.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019). *Én digital offentlig sektor, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg og egedomsforvaltning Strategi for bygg og egedom i statleg sivil sektor*.

Kriminalomsorgsdirektoratet (2021). *Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak*.

Kriminalomsorgsdirektoratet (2022). *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2021*.

Kunnskapsdepartementet (2021) *Strategi for digital omstilling i universitets- og høyskolesektoren 2021–2015*.

Menon (2022) Vurdering av trender, drivkrefter og perspektiver i transportsektoren. Rapport nr. 82/2022

Nasjonalt sikkerhets myndighet (2021). *Risiko 2021 - helhetlig sikring mot sammensatte trusler*.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Rapport 1/2021, *Studiebarometeret 2020 – Hovedtendenser*.

Norges offentlige utredninger (2021). *Norge mot 2025*. NOU2021:4.

Norges offentlige utredninger (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 1*. NOU 2021:6.

Norges offentlige utredninger (2022). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. NOU 2022:5.

Samfunnsøkonomisk analyse AS (2022). *Evaluering av campusutviklingsplaner*. Rapport 33/2022

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Arbeid hjemmefra, helse og arbeidsmiljø. En systematisk kunnskapsoppsummering, Rapport nr. 3 2021.

Transportministeriet (2021). *Danmark fremad – Infrastrukturplan 2035. Regeringens udspil til fremtidens transport*. Publisert 8. april 2021.

Vista Analyse AS (2016). *Evaluering av soning med fotlenke*. Rapport 2016/02.

Østlyng & Bjerke og EGGS (2021). *Undersøkelse om digitalt arbeid i domstolene – erfaringer fra koronakrisen*. Innsiktsprosess.

### **Proposisjoner og meldinger**

Prop. 1 S (2019–2020) For budsjettåret 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 1 S (2021–2022) *Statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.

Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2023*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 1 S (2022–2023) *For budsjettåret 2023*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop. 1 S (2022–2023) *Statsbudsjettet for 2023*. Finansdepartementet.

Prop. 97 L (2021–2022) *Endringer i straffeprosessloven og tvisteloven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2022*. Finansdepartementet.



Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge, IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet.

### **Lov og forskrift**

LOV-2000-06-23-56 *Lov om helsemessig og sosial beredskap (Helseberedskapsloven)*, § 2–4 *Beredskapsregistre*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56>.

LOV-2001-01-05-17 *Lov om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringsloven)*, § 16a *Straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll*.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21>.

LOV-2020-05-26-47 *Midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv.* <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-05-26-47>.

LOV-2021-12-17-148 *Midlertidig lov om enkelte tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19.* <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2021-12-17-148>

FOR-2002-02-22-183 *Forskrift om straffegjennomføring § 7-2. Hvem som kan innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll*.  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-02-22-183>.

FOR-2002-07-05-715 *Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem*.  
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2002-07-05-715>.

FOR-2012-01-20-39 *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*.  
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-01-20-39>.

FOR-2013-06-21-732 *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjons-teknologiske (IKT)-løsninger*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-21-732>.

FOR-2020-03-27-459 *Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19*.  
<https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2020-03-27-459>.

### **Brev, rundskriv, notater, veiledere, mv.**

Direktoratet for e-helse (2022). *Oppsummering av portefølje, løsningsvalg og arkitektur for pandemiltak og portaler*. Notat til Helse- og omsorgsdepartementet som svar på oppdrag TB2022-09 i tildelingsbrevet for 2022.

Domstoladministrasjonen (2016). *Investeringsplan for rettsbygninger 2021 –2030*. Saksfremlegg styret i DA, Arkivsak: 21/795-14.

Domstolsadministrasjonen (2022). Styreprotokoll av 12. desember 2022, Sak 22/067.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg*. H-2/16.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlige virksomheter skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet*. Brev 19/3222-3.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Digitaliseringsrundskrivet*, H-9/22.

Statsbygg (2016). *Arealveileder for Tinghus*.

Statsbygg (2018). *Funksjons og arealveilederen, Kravspesifikasjon for fengselsbygg*, Unntatt offentlighet § 13.

Statsbyggs (2020). *PA-0502 Areal og volum*, Veileder til arealnормen i formålsbygg.

Statsbygg (2022). *Læring fra koronapandemien*. Innspill til Kommunal- og distriktsdepartementet i forbindelse med områdegjennomgangen.

### Internettider

Digitaliseringsdirektoratet. *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2022*.

<https://www.digdir.no/digitaliseringsradet/digitaliseringsradets-erfaringsrapport-2022/3995>.

Digitaliseringsdirektoratet. *Samarbeidsportalen, Statistikk om bruk av fellesløsninger*

<https://samarbeid.digdir.no/id-porten/id-porten/40>.

Digitaliseringsdirektoratet. *Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor*.

<https://www.digdir.no/handlingsplanen/handlingsplan-digitalisering-av-offentlig-sektor/1229>.

Digitaliseringsdirektoratet. *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2022*,

<https://www.digdir.no/digitaliseringsradet/digitaliseringsradets-erfaringsrapport-2022/3995>.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Statsregnskapet*.

<https://statsregnskapet.dfo.no/>.

Helsedirektoratet. *E-konsultasjoner hos fastleger*,

<https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/statistikk-om-allmennlegetjenester/e-konsultasjoner-hos-fastleger>.

OSLOMET. *Crossbow: Grensedragninger og balansegang mellom arbeid og hjem*.

[www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/crossbow](http://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/crossbow).

Regjeringen. *Adgang til digitale møter i domstolene utvides permanent*.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/adgang-til-digitale-moter-i-domstolene-utvides-permanent/id2919499/>. Hentet fra Regjeringen.no 17.01.2023.

Regjeringen. *Statens arbeidsgiverbarometer 2022:1*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1bbadc514e6849a69f7e5dc3e80e9715/resultater-arbeidsgiverbarometer-2022-1-offentlig.pdf>.

Statsbygg. *Statens lokale 2021*. <https://www.statsbygg.no/statens-lokaler-2021>.

Statistisk sentralbyrå. *Statistikk om digitalisering og IKT i offentlig sektor.*

<https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/digitalisering-og-ikt-i-offentlig-sektor>.

# 8 Vedlegg

## Vedlegg 1 Mandat

### Mandat for områdegjennomgang om innovasjon og mer effektive løsninger – læring av koronapandemien

#### 1 Bakgrunn

Koronapandemien har fremtvunget og muliggjort nye løsninger og tilpasninger, i både stat, kommune og privat sektor. Dette gjelder både tilbud av tjenester, kontakt med brukerne og forvaltningsarbeid mer generelt. Gode erfaringer fra pandemiperioden bør videreføres og videreutvikles på eksisterende områder. Samtidig bør det vurderes om noen av endringene kan overføres til andre områder og sektorer.

Endringer i hvor vi jobber fra og i hvilken grad vi trenger en fysisk kontorplass arbeidsplass kan åpne for mer kostnadseffektive løsninger, både innenfor transport og bruk av statlige lokaler. Endringen kan på sikt redusere statens utgifter til eide og leide lokaler. I tillegg vil større fleksibilitet i fysisk oppmøte kunne gi større valgfrihet i bosetting for mange arbeidstakere. For universitets- og høyskolesektoren kan endringer i arbeidsformer og økt bruk av digitale virkemidler i undervisning og forskning kunne påvirke både dimensjonering av og innhold i bygg. Videre kan endringer i reisemønster og reisevaner påvirke omfang av jobbreiser både i offentlig og privat sektor og dermed også kapasitetsbehovet for vei og kollektivtilbud. Det kan gjøre det nødvendig å undersøke om kapasitetsbehov som er lagt til grunn i ulike prosjekter er endret og om det dermed kan være grunn til å stoppe, nedskalere eller utsette prosjekter.

Det ble gjennomført flere offentlige digitaliseringstiltak for å levere raskt på endrede behov da pandemien kom til Norge i mars 2020. NOU 2021:4 *Norge mot 2025* viser til gode eksempler på dette, som økt tilbud av e-konsultasjoner og digital hjemmeoppfølging i helsesektoren, fjernundervisning via digitale møteplattformer og digitale løsninger i tjenestetilbudet til NAV og Skatteetaten. Et annet eksempel er fjernmøteteknologi og midlertidige regelverksendringer som tillot bruk av digitale rettsmøter, samt økt bruk av elektronisk kontroll (fotlenke) innenfor kriminalomsorgen.

I NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* vises det til økt kunnskap og utbredelse av digitale løsninger. Bedre utnyttelse av digitaliseringsløsninger i statlig sektor kan forventes å gi effektivitetsgevinster på flere områder. Videre pekes det på at nye digitaliserte løsninger kan legge grunnlaget for en høyere produktivitet utvikling i offentlig sektor enn vi har sett til nå. Den teknologiske utviklingen gjør det også mulig for offentlig sektor å møte brukerne på nye måter og skaper forventninger til enklere, digital kontakt.

#### 2 Formål med områdegjennomgangen

Formålet med områdegjennomgangen er å identifisere læringspunkter fra koronapandemien som kan bidra til mer effektiv ressursbruk i staten, herunder identifisere innsparingstiltak og øke handlingsrommet for nye politiske satsninger.

Gevinst- og innsparingsmulighetene kan være avgrenset til enkeltsektorer eller være relevante på tvers av sektorer. De kan videre være av både kortsiktig og langsiktig karakter, samt inkludere større samfunnsmessige endringer som kan gi budsjettmessige virkninger på lengre sikt.

### 3 Fremgangsmåte og avgrensninger

Områdegjennomgangen vil ta utgangspunkt i områder som er belyst i NOU 2021:4 – *Norge mot 2025* og de to rapportene fra koronakommisjonen, inkludert tilhørende grunnlagsdokumenter og tallgrunnlag, samt statsregnskapet. I tillegg vil vurderinger gjort i kommunal og privat sektor og internasjonale kilder som OECD være relevant. Eventuelle interne erfaringsoppsummeringer og vurderinger fra de statlige etatene kan også være relevante.

Områdegjennomgangen inndeles i to faser:

#### Fase 1: Kartlegging

Kartleggingen vil, med bakgrunn i erfaringer fra koronapandemien, belyse lærings-, gevinst- og innsparingspotensial i hele statlig sektor og omfatte alle departementsområder.

Digitalisering som driver for nye måter å løse oppgaver og levere tjenester på, anses særlig viktig for kartleggingen. Gjennom endrede reise- og arbeidsmønstre vil digitalisering kunne påvirke blant annet arealbruk og -disponering i eksisterende og nye bygg (eide og leide) i statlig sivil sektor og infrastruktur på samferdselsområdet.

Kartleggingen vil belyse status for tiltak og anbefalinger som er planlagt eller igangsatt som følge av pandemien. Det vil i denne sammenheng være aktuelt å hente inn ny kunnskap for å verifisere, supplere og oppdatere tall og faktagrunnlag som tidligere er lagt til grunn. Kartleggingen vil også innhente informasjon om pågående eller planlagt utrednings- og analysearbeid som er av særlig relevans for områdegjennomgangen.

For å få en bred oversikt over hva som er gjort i forvaltningen, vil det innledningsvis gjennomføres en bred kartlegging som omfatter samtlige departementer og et utvalg av virksomheter og fagmiljøer. Hensikten er å få oversikt over tiltak, erfaringer, behov og læringspunkter på bakgrunn av pandemien og eventuelle planer for fremtiden.

For å utdype informasjonen vil det være aktuelt å gjennomføre intervjuer med relevante departementer, virksomheter og fagmiljøer. Hensikten er å få et tilstrekkelig godt grunnlag til å gi en overordnet vurdering av gevinst- og innsparingspotensial, med sikte på å identifisere områder som kan være aktuelle for nærmere analyse og vurdering i fase 2.

Fase 1 vil munne ut i en prioritert anbefaling over områder hvor det forventes at lærings-, gevinst- og innsparingspotensialet er størst, og som det kan være relevant å ta videre til fase 2. Basert på anbefalingene vil departementene fatte beslutninger om innretning av fase 2.

#### Fase 2: Vurdering og anbefaling

I denne fasen vil en videre utrede og fremme anbefalinger foret utvalg av områder, iht. beslutning som fra fase 1. Dette innebærer å fremskaffe nødvendig supplerende informasjon for å kunne:

- oppdatere og verifisere lærings-, gevinst- og innsparingspotensial
- identifisere eventuelle prinsipielle spørsmål knyttet til tema og tiltak
- identifisere og vurdere positive og negative virkninger av tiltakene

Fasen vil munne ut i anbefalinger om tiltak som kan gi lærings- og innsparingsgevinster på kort og lengre sikt. Som ledd i anbefalingen skal det også gjøres en vurdering av skalerbarhet og gjennomførbarhet.

#### 4 Interessenter og interessentinvolvering

Relevante interessenter, ekspertmiljøer, berørte underliggende virksomheter og andre berørte parter vil involveres der det er hensiktsmessig underveis i arbeidet.

I fase 1 vil interessentinvolveringen hovedsakelig bestå i informasjonsinnhenting, samt innspill til faktagrunnlag, forståelse og sammenhenger innenfor og på tvers av sektorer og fagområder.

I denne fasen vil alle departementer og statlige virksomheter være viktige interessenter. I tillegg vil både statsforvalterembetene og fylkeskommunen være aktuelle i kraft av sine oppgaver og koordinerende rolle. Det vil også være aktuelt å innhente erfaringer og læringspunkter fra kommunal og privat sektor, gjennom kontakt med KS og NHO.

Det vil utarbeides en budskapsplattform før fase 1 i prosjektet.

I fase 2 vil en gå nærmere inn på konkrete temaområder og prosjekter. I denne fasen vil derfor god involvering av direkte berørte departementer og virksomheter, samt sentrale fag- og ekspertmiljøer og ev. andre være viktig. En mer konkret beskrivelse av interessentinvolveringen i fase 2, herunder hvilke interessenter som blir sentrale og hvordan de bør involveres, vil skje etter at fase 1 er ferdigstilt og temaer for fase 2 er valgt. Det vil utarbeides en interessentanalyse med utgangspunkt i de områdene som skal vurderes nærmere.

#### 5 Beskrivelse av områdegjennomgangens produkter

Tidspunkt	Produkt	Hva
Juni 2022	Styringsdokument	Etablere prosjektet Utarbeide styringsdokument, prosjektorganisasjon, prosjektplan, risikoanalyse, samt ressurs- og budsjettammer.
Mai – november 2022	Delrapport - Kartlegging	Kartleggingsrapporten skal omfatte: <ul style="list-style-type: none"> <li>- En beskrivelse og sammenstilling av eksisterende kunnskap om lærings-, gevinst- og innsparingspotensial etter koronapandemien</li> <li>- Oppdatering, verifisering og supplering av eksisterende kunnskap for aktuelle områder.</li> <li>- Foreløpig analyse og vurdering av innsparings- og gevinstpotensial for aktuelle områder.</li> <li>- Vurdering av behovet for ytterligere oppdatering, fornyet datainnsamling og analyse av enkelte områder i lys av ny kunnskap.</li> <li>- Prioritert anbefaling over områder hvor det forventes at lærings-, gevinst- og innsparingspotensial er størst og som bør prioriteres for nærmere utredning</li> </ul> <p>Kartleggingen vil omfatte en dokumentgjennomgang av utvalgte kilder og en spørreundersøkelse til alle</p>

		departementer, samt til et utvalg av virksomheter og andre sentrale interessenter. I forbindelse med spørreundersøkelsen vil en også be om å få tilgang til eventuelle interne erfaringsoppsummeringer og vurderinger fra de statlige etatene. I tillegg vil det vurderes å gjennomføre intervjuer med ulike interessenter. Videre vil det gjennomføres enkelte overordnede analyser, beregninger og vurderinger av identifiserte lærings-, gevinst og innsparingspotensial, samt en foreløpig vurdering av mulig skaleringspotensial og gjennomførbarhet for enkelte områder.
November 2022 – Mai 2023	Delrapport(er) – Analyse, vurdering og anbefaling	Arbeidet i fase 2 vil bestå av en eller flere delutredninger som gjennomføres av ett eller flere utreder-/fagmiljøer. Omfang og gjennomføring vil avhenge av hvilke temaer/områder som velges på bakgrunn av fase 1. Hver delutredning vil resultere i en rapport med analyser, vurderinger og anbefaling.

## 6 Forventede gevinster

Forventede gevinster må vurderes som et ledd i fase 1, og konkretiseres når beslutning om valg av tema er tatt.

Det legges til grunn at man gjennom områdegjennomgangen skal synliggjøre et betydelig potensial for lavere ressursbruk på mellomlang sikt gjennom innsparing, lavere utgiftsvekst eller unngåtte utgifter. Størrelsesorden av disse skal kvantifiseres som del av arbeidet. Identifisering av gevinstpotensial skal være basert på samfunnsøkonomiske vurderinger.

Prosjektet skal kunne gi en omtale og ev. anslå et kortsiktig gevinstpotensial innen januar 2023.

## 7 Forslag til organisering av arbeidet

Områdegjennomgangen organiseres som et prosjekt i tråd med vanlig praksis for områdegjennomganger.

FIN er prosjekteier. I prosjektgruppe og -styre deltar FIN, KDD og SD oDet kan også være aktuelt å inkludere underliggende virksomheter i prosjektorganisasjonen. På bakgrunn av kartleggingsrapporten (fase 1) og beslutning om videre innretning av gjennomgangen, vil prosjektgruppen utvides med de mest berørte departementene og/eller deres underliggende virksomheter.

Ved behov kan representanter fra andre relevante virksomheter inviteres til å delta i relevante møter i prosjektgruppen.

DFØ gjennomfører fase 1 om kartlegging på oppdrag fra FIN og KDD. I fase to kan det være aktuelt å sette ut deler eller hele oppdraget til andre utredningsmiljøer.

## **8 Kostnader**

Fase 1 gjennomføres av DFØ innenfor gjeldende budsjettamme. Finansiering av ev. ekstern bistand i fase 2 vurderes i lys av hvilke områder som velges ut for nærmere analyse og innretning av arbeidet.

## **9 Risiko og forutsetninger for vellykket gjennomføring**

Etter oppstart vil prosjektet utarbeide en risikoanalyse som oppdateres underveis. Motstand mot innsparing som tema, insentivproblematikk og informasjonsasymmetri ved innhenting av kunnskap er risikomomenter som vil vurderes.

Det forutsettes at berørte departementer og virksomheter gir prosjektet tilgang til nødvendig informasjon. Videre forutsettes det at de berørte aktørene avsetter ressurser til nødvendig bistand til prosjektet.



## Vedlegg 2: Notat til prosjektstyret.



### Notat

**Til**

Prosjektstyret for Områdegjennomgang om innovasjon og mer effektive løsninger – læring fra koronapandemien

**Fra**

Utredningsgruppen i DFØ

**Dato**

14.12.2023

### Innledning

I forbindelse med områdegjennomgangen om innovasjon og mer effektive løsninger – læring av koronapandemien, ble Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) bedt om å belyse mulige samfunnsmessige endringer knyttet til mer bruk av digitale løsninger og hjemmekontor, og virkninger dette kan ha for framtidig kapasitetsbehov mht. offentlige bygg, veinett og kollektivtilbud.

På møte 6. oktober, hvor Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og DFØ deltok, ble grensesnittet mellom arbeidet i områdegjennomgangen og pågående arbeid i forbindelse med ny nasjonal transportplan drøftet og avklart. Det ble da besluttet at det operasjonelle arbeidet med hensyn til innsamling av data og vurdering av hvordan erfaringer fra pandemien kan påvirke framtidig reisemønster og transportbehov ivaretas i prosessen med utarbeidelse av ny nasjonal transportplan. I den forbindelse ble det blant annet vist til Statens vegvesens anskaffelse av framskrivninger for persontransport til NTP 2025–2036<sup>1</sup>. Det ble videre avklart at informasjon som DFØ har innhentet om mulige endringer i arbeids- og reisemønster og bruk av hjemmekontor fremover deles med SVV, og at SVV deler informasjon om resultatet fra konsulentoppdraget med DFØ.

Dette notatet svarer ut bestillingen til DFØ slik det ble konkludert den 06.10.2022 ved å sammenfatte informasjonen vi har innhentet som belyser endringer i arbeids- og reisemønster.

### Om metode og kilder

Notatet baserer seg på informasjon vi har innhentet i arbeidet med områdegjennomgangen, herunder tall fra statsregnskapet, statens arbeidsgiverbarometer, rapporter fra academia og privat næringsliv, gjennomførte møter med relevante aktører og en spørreundersøkelse DFØ sendte til samtlige departementer på forsommeren.

<sup>1</sup> Kjøp av framskrivninger for persontransport til NTP 2025 – 2036, hvor de i kapittel 2.2 Beskrivelse av oppdraget fremgår at det blant annet bes om at det utarbeides alternative baner, hvorav en bane skal vise «Fleksibilitet i ny arbeidshverdag og effekter av pandemien (ulik gradering i forhold til referansebane)

## Om funn

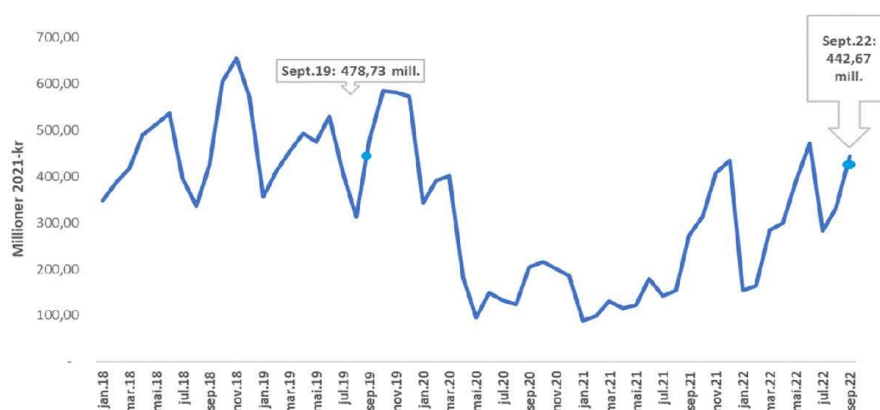
### Hva vet vi om arbeidsmønster og reisemønster før pandemien?

Fjernarbeid har vært en økende trend de siste årene, og bruken av hjemmekontor har særlig økt som en konsekvens av koronapandemien. En kartlegging fra Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet viser at om lag 50% av norske arbeidstakere har anledning til å benytte hjemmekontor, enten som en fast ordning, eller ved behov, men det er store variasjoner mellom bransjer og sektorer. 90 % av dem som jobber med telekommunikasjon og IT kan benytte hjemmekontor, mens bare 10% av arbeidstakere i pleie- og omsorgstjenester kan jobbe hjemmefra. Andelen arbeidstakere med anledning til å jobbe hjemmefra økte fra 35 prosent i 2017 til 51 prosent i 2019. Den kraftige økningen i andelen ansatte med mulighet til å jobbe noe hjemmefra skjedde altså før eller helt i starten av COVID-19 pandemien.

### Hva vet vi om hva som skjedde under pandemien

Hyppigheten av arbeid hjemmefra hele dagen økte drastisk under pandemien slik at 66 prosent av de med mulighet for hjemmekontor i 2021 svarte at de jobbet hjemmefra hele dagen minst ukentlig (AFI 2022). Hele 33 prosent svarte at de jobbet hjemmefra hele dagen hver dag. Tilsvarende tall fra 2019 var 18 prosent ukentlig og 2 prosent daglig.

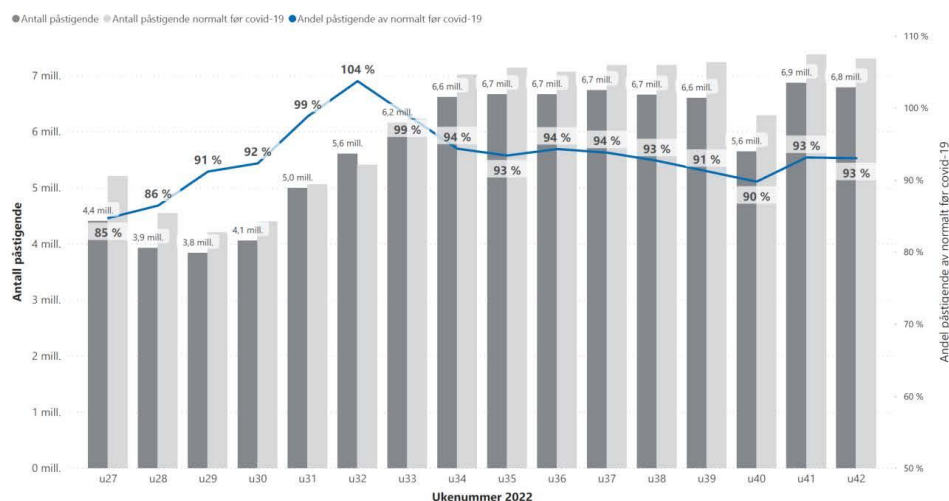
DFØs spørreundersøkelse bekrefter dette bildet. Alle departementer melder om utstrakt bruk av hjemmekontor og bruk av digitale samhandlingsløsninger både blant departementsansatte og i underliggende virksomheter. Innenfor noen sektorer og fagområder har det imidlertid vært behov for fysisk tilstedeværelse enten på grunn av arbeidets art eller grunnet andre forhold som hensynet til informasjonssikkerhet og behandling av gradert informasjon. Undersøkelsen viser også at omfanget av reiser til og fra arbeidssted (arbeidsreiser) og tjenestereiser ble drastisk redusert under pandemien. Videre svarer flere at erfaringene fra pandemien har vist at flere typer av oppgaver og møter kan gjennomføres digitalt enn en tidligere trodde.



Figur 1 Utvikling i statens reiseutgifter - Kilde Statsregnskapet - månedlige tall

Både Google og Apple delte mobilitetsdata under pandemien. Apple stoppet denne delingen april 2022, mens Google valgte å dele frem til midten av oktober 2022. Googles data viser i hvilken grad nordmenns telefon fysisk var på arbeidsplassen. På ukesbasis var nedgangen i Norge i snitt på rundt 15 prosent for perioden 15. august til 15. oktober 2022 sammenliknet med medianverdien for perioden på fem uker fra 3. januar til 6. februar 2020. Dette kan indikere en tilsvarende økning i bruk av hjemmekontor. For Oslo var denne nedgangen over 20 prosent, som var mest av fylkene i Norge.

Ser vi nærmere på Oslo og Ruters ukestall for påstigninger viser da også disse en nedgang. Reiseaktiviteten høsten 2022, sammenliknet med tilsvarende tall fra tilsvarende uke i året før pandemien, virker å ha stabilisert seg på et nivå i overkant av 90 prosent av normaltrafikken før pandemien. Totalt for 2022 er passasjertallene på 85 prosent av det normale nivået før pandemien.



Figur 2: Antall påstignende, antall påstignende normalt før covid-19 og andel av normaluken. Kilde: Ruter

## Hva vet vi om forventningene til arbeids- og reisemønstre fremover

### Bruk av hjemmekontor/hybrid kontor

Bruken av hjemmekontor har gått ned i perioden etter at de kraftige smittevernstiltakene ble avsluttet, men er på et høyere nivå enn før pandemien. Blant dem med hjemmekontor utgjorde arbeidstid i hjemmet 59% i begynnelsen av 2021 og 37% i begynnelsen av 2022 (AFI 2022). Mens andelen av norske arbeidstakere som ble gitt mulighet til å jobbe hjemmefra holdt seg stabilt under pandemien, har det skjedd en vridning slik at arbeidstakere som har denne muligheten som en fast ordning har økt, mens andelen som kun kan jobbe hjemmefra ved behov er redusert (AFI YS).

Statens arbeidsgiverbarometer viser at 50% av HR-ledere i offentlig sektor forventer økt bruk av fleksibel arbeidstid etter pandemien, og 91% forventer økt bruk av hjemmekontor. Om lag 50%

av offentlige virksomheter har spesifisert en øvre ramme for antall dager med hjemmekontor. Av disse har 85% satt den øvre rammen på 2 dager i uken. I AFIs kartlegging fremkommer det at 77% av arbeidstakere i offentlig sentralforvaltning og myndighet kan benytte hjemmekontor.

Disse tendensene samsvarer med funn fra spørreundersøkelsen DFØ sendte ut i forbindelse med områdegjennomgangen. Her fremkommer det at det gjennomgående gis større fleksibilitet med hensyn til bruk av hjemmekontor/hybridkontor nå enn før pandemien, selv om hovedtendensen blant departementene er at fysisk tilstedeværelse på kontoret er å betrakte som en hovedregel. Noen departementer gjennomfører for tiden piloter med større grad av fleksibilitet når det gjelder økt bruk av hjemmekontor. På noen departementsområder har underliggende virksomhetene også bidratt med svar til undersøkelsen. Blant disse er hovedtendensen økt fleksibilitet i forhold til tiden før pandemien. Hovedregelen er at det settes en øvre grense på 2 dager hjemmekontor per uke. Enkelte departementer og virksomheter har også fastsatt et ønske om faste dager der alle er fysisk til stede på kontoret. Både fra offentlig og privat sektor opplyses det at det synes å være en skjevfordeling i bruken av hjemmekontor over uken, og at mandag og fredag utpeker seg som særlig populære dager for hjemmearbeid.

Den NHO-tilknyttede arbeidsgiverorganisasjonen Abelia, som representerer kunnskaps- og teknologivirksomheter, gjennomførte i 2021 en undersøkelse blant sine medlemmer. Her fremkom det at de ansatte primært jobbet på kontoret i 54% av virksomhetene, omtrent like mye hjemme og på kontoret i 26% av virksomhetene, og mest hjemmefra i 20% av virksomhetene. Om lag tre fjerdedeler av virksomhetene legger opp til fast bruk av hjemmekontor i fremtiden, og det vanligste er å gi ansatte et visst antall dager de fritt kan arbeide hjemmefra. Det er også vanlig å tilby sine ansatte fastsatte dager der hjemmekontor kan benyttes, eller å la de ansatte selv bestemme hvor mye og når de skal arbeide hjemmefra. Blant de bedriftene som har fastsatt en øvre ramme for bruk av hjemmekontor er to dager i uken det vanligste (41% av virksomhetene), men tre og fire dager blir også praktisert (hos henholdsvis 14% og 4% av bedriftene). Virksomheter i byområder og sentrale strøk er mer positive til bruk av hjemmekontor, og tilbyr sine ansatte større fleksibilitet enn i resten av landet.

Tellinger gjennomført av Statsbygg i statlige kontorlokaler før pandemien viste en gjennomsnittlig vektet tilstedeværelse på 59%. Begrensede tellinger gjennomført etter pandemien viser en gjennomsnittlig vektet tilstedeværelse på 35%. Resultatene etter pandemien er kun basert på fem tellinger, og er gjort kort tid etter tilbakevending til kontoret. Man kan derfor ikke konkludere hvilke langsiktige effekter pandemien vil ha på graden av kontortilstedeværelse, men det er likevel en tydelig trend at økt bruk av hjemmekontor etter pandemien har redusert tilstedeværelsen.

Ønsket om å benytte hjemmekontor blant dem som har muligheten har økt under pandemien. 31% ønsker å jobbe hjemmefra to dager i uken, mens 23% ønsker å jobbe hjemmefra tre dager eller mer, opp fra 19% i 2021 (AFI 2022).

Økt fleksibilitet kan, i tillegg til å påvirke hvilke ukedager en arbeidstaker jobber fra kontoret, også påvirke når på dagen en arbeidstaker velger å jobbe det være seg fra kontoret eller utenfor kontorstedet. Under koronapandemien ble kjernetiden satt ut av kraft. Formålet var å avlaste press på kollektivtrafikken under den pågående pandemien, og suspensjon av kjernetiden bidro til at reisevei til og fra arbeid kunne tilpasses for den ansatte, slik at det var mulig å unngå folkeansamlinger på buss, tog og trikk. Fra 30. juni 2022 er den midlertidige avtalen opphevet, og en gikk tilbake til normal kjernetid. Flexibiliteten når det gjelder arbeidsmønster er dermed noe begrenset i forhold til situasjonen under pandemien.

#### Reisemønster

Økte muligheter for bruk av hjemmekontor og digitale møter trekker i retning av redusert persontransportterspørsel, gjennom reduksjon i arbeidsreiser og tjenestereiser. Menon Economics påpeker at for arbeidsreiser vil effekten av fjernarbeid være størst i sentrale områder grunnet høyere andel med mulighet for hjemmekontor (rapport 82/2022). I rapporten fremgår det at reduksjon i arbeidsreiser særlig vil kunne påvirke kollektivtransportterspørselen. Persontransporttilbudet vil også kunne påvirkes, men i usikker retning. Både på kort og lang sikt vurderer Menon at det er særlig stor usikkerhet knyttet til hvordan arbeidsfleksibiliteten vil bli benyttet og hvordan dette påvirker persontransporten, både samlet og fordelingen mellom kollektiv- og privattransport.

Funnene fra Menon Economics reflekteres også i svarene vi har mottatt på spørreundersøkelsen, i arbeidsgiverbarometeret og i eksterne dokumenter og data. 75% av statlige virksomheter forventer noe eller mye reduksjon i antall tjenestereiser (Arbeidsgiverbarometeret). Selv om DFØ i spørreundersøkelsen ikke har spurt konkret om arbeidsreiser, vil svarene som indikerer økt fleksibilitet når det gjelder bruk av hjemmekontor, kunne redusere antall arbeidsreiser.

#### Samlet om bruk av hjemmekontor og virkninger på arbeids- og reisemønster

Samlet er inntrykket at det gjennomgående gis større fleksibilitet med hensyn til bruk av hjemmekontor/hybridkontor etter pandemien i forhold til hvordan situasjonen var før pandemien. Samlet er det også en tydelig forventning om reduksjon i tjenestereiser fremover, men hvordan tjenestereiser i fremtiden fordeler seg på reisetider, reisedager og kommunikasjonstyper har vi ikke informasjon om. Når det gjelder arbeidsreiser vil omfanget kunne reduseres i takt med økt bruk av hjemmekontor, i alle fall i tilfeller der man jobber hjemmefra hele dagen. Dersom fleksibiliteten tas ut ved at man jobber deler av dagen hjemmefra, vil omfanget av arbeidsreiser ikke nødvendigvis gå ned, men spres utover dagen og kunne påvirke rushtids-topper.

Samlet sett viser informasjonen DFØ har samlet inn at det generelt legges til grunn større fleksibilitet i arbeidslivet nå enn i tiden før pandemien, men at reisemønsteret vil avhenge av i hvilken grad arbeids- og reisemønsteret eventuelt styres med sikte på å flate ut kapasitetstopper og for å utnytte den samlede kapasiteten i vei- og kollektivtransporten bedre. Hvordan et eventuelt nytt reisemønster slår ut på kapasitetsbehov når det gjelder henholdsvis veitrafikk og kollektivtransport vil videre avhenge av om og i hvilken grad reisende benytter seg

av offentlig kommunikasjon og/eller privat bil. Dette har vi ikke grunnlag for å si noe om ut fra materialet vi har samlet inn.

### 3. Anbefaling om videre oppfølging i NTP-prosessen

Etter dialog mellom utreder og prosjektgruppe og – styre, samt avklaringer mellom Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, er det enighet om følgende:

Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har allerede gitt transportvirksomhetene et omfattende utredningsoppdrag samt et omfattende prioriteringsoppdrag som grunnlag for neste NTP, bl.a. framskrivninger av framtidig transporttetterspørsmål og ulike alternativberegninger av denne.

En del av dette oppdraget er at transportvirksomhetene skal:

*Vurdere om det bør gjøres en form for enkel stresstest av porteføljen i de fire største byområdene gitt ulike scenarier for teknologisk utvikling og eventuelle andre relevante drivkrefter/trender – eksempelvis redusert omfang av arbeidsreiser etter pandemien – og forslag til hvordan dette ev. kan legges opp (side 21).*

Som en del av dette bør Samferdselsdepartementet lage et scenario hvor økt bruk av hjemmekontor og mindre arbeidsreiser reduserer transportbehovet, spesielt i rushtid. En mulig årsak til endret reiseadferd kan være at staten gir sine ansatte større mulighet til å velge når de vil være på arbeidsplassen, for eksempel ved å avskaffe kjernetid.

Transportvirksomhetene bør også vurdere hvor mye reisemønsteret må endre seg for at et slikt scenario skal påvirke behovet for infrastruktur i byområdene.

