

# STATENS LOKALER 2019





# INNHold

|    |                                                                    |
|----|--------------------------------------------------------------------|
| 5  | Forord                                                             |
| 6  | Innledning                                                         |
| 10 | Om rapportering                                                    |
| 12 | Dagens situasjon                                                   |
| 22 | Potensial for reduksjon av statens ressursbruk til leie av lokaler |
| 30 | Statens lokaler framover                                           |



## Forord

Statlige virksomheter må ha sikre, effektive, fleksible og godt tilpassede lokaler. Etter lønn, står lokaler for den største driftsutgiften i staten. Effektiv arealbruk er avgjørende for å holde bygge- og leiekostnader nede, samtidig som det gir lavere energibruk og reduserer klimafotavtrykket. Staten bruker årlig nærmere 20 mrd. kroner på leie av bygg og eiendom i sivil sektor. Utsiktene i norsk økonomi tilsier at det er behov for stor oppmerksomhet om effektiv bruk av statens ressurser. Informasjon fra databasen 'Statens lokaler' viser at staten kan redusere utgifter til lokaleie. I gjennomsnitt er det avsatt om lag 30 kvm BTA til hver kontoransatt i staten. Dette er 30 pst. over arealnormen for nye kontorlokaler på 23 kvm.

Regjeringen har som mål å redusere statens kostnader til leie av kontorlokaler i markedet med 15 pst. For å nå dette målet, må staten være en profesjonell leietaker, og ha en felles praksis og tydelige krav til hvordan leie i markedet skal utføres. Det å anskaffe lokaler kan være krevende, og det går ofte lang tid mellom hver gang en virksomhet flytter på seg. Det er derfor ikke forventet at alle statlige virksomheter har høy kompetanse på dette området. Statsbygg har utviklet en standard gjennomføringsmetodikk for anskaffelse av lokaler, og har bygget opp en rådgivningstjeneste som er basert på statlige virksomheters behov. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor besluttet at statlige virksomheter i sivil sek-

tor, unntatt NAV og Politiet, skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie i markedet. Endringen trådte i kraft fra 1. mars 2020. Ordningen vil bli evaluert etter tre år.

Lokaler er en viktig innsatsfaktor i statens tjenesteproduksjon. Lokalene kan påvirke både kvaliteten og effektiviteten i tjenestetilbudet. I 2019 fikk vi for første gang en samlet oversikt over arealbruk, kostnader og lokalisering i staten. Oversikten vil være et viktig bidrag i arbeidet med å utvikle den statlige bygge- og eiendomspolitikken i sivil sektor. Staten har potensial for å opptre mer samlet i bygge- og eiendomspolitikken, på tvers av virksomheter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor startet arbeidet med en helhetlig strategi for statlig bygg og eiendom i sivil sektor.

Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor skal sikre gode saksforberedelser og styring med bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Etter at strategien er ferdigstilt, vil KMD begynne et arbeid for å justere instruksen og tilpasse den til strategien.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker å bidra til at statlige virksomheter blir mer profesjonelle leietakere og oppdragsgivere når statlige lokaler anskaffes. Innholdet i denne rapporten er et viktig bidrag for å nå disse målene.



Nikolai Astrup



## INNLEDNING

### **Formål**

Å få en samlet oversikt over statens areal-og ressursbruk til lokaler, øke kunnskapen om eksisterende og nye leieforhold, sikre bedre porteføljestyling og bidra til at den enkelte virksomhet forstår sine areal- og lokalbehov.

Databasen "Statenslokaler.no"

Databasen gir en samlet oversikt over lokalene staten eier og leier.

En oversikt over statens eiendommer ble tidligere bare utarbeidet hvert 4. år, og manglet informasjon om statens innleie av lokaler i det private eiendomsmarkedet. Statens lokaler gir nå for andre året oversikt over hele statens portefølje, både Statsbyggs eiendommer, selvforvaltede eiendommer og lokaler leid i markedet. Databasen er tilgjengelig for alle på nettstedet statenslokaler.no. Statens lokaler er avgrenset til statlig sivil sektor og eiendommer innenfor Norges grenser. Dette ekskluderer blant annet lokalene til Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter, helseforetakene, statlige stiftelser og statlig eide ASA.

Statens lokaler viser store variasjoner i kvadratmeterpris og arealbruk, både innad i ulike offentlige etater og fra sektor til sektor. Databasen kan brukes til å identifisere innsparingsmuligheter. Gode sammenlikninger av lokalbruk og leiekostnader er et godt utgangspunkt for å standardisere eller optimalisere arealbruken i offentlig sektor, og dermed gi ønskede kostnadsgevinster for staten. Redusert arealbruk innebærer også reduserte klimagassutslipp.

Regjeringen har som mål å redusere statens kostnader til leie av kontorlokaler i markedet med 15 pst. Databasen legger til rette for at staten, på en enkel og effektiv måte, får nødvendig

informasjon til å forhandle gode leieavtaler i det private markedet. Staten er en attraktiv leietaker i dette markedet, men bruker i for liten grad denne posisjonen til å framforhandle gunstige leieavtaler. Fjorårets rapport viste til et stort potensial for effektivisering og innsparinger. Som nevnt i forordet har regjeringen besluttet at alle statlige virksomheter, unntatt NAV og Politiet, skal bruke Statsbygg sin rådgivningstjeneste for leie i markedet. Tjenesten ga i 2019, i likhet med tidligere år, store gevinster, med en gjennomsnittlig arealeffektivisering på 44 prosent og en kostnadseffektivisering på 32 prosent per ansatt. Samlet ga nye kontrakter en reell besparelse i leiekostnader på 346 millioner kroner over kontraktens levetid på ti år.

Sammenlikninger kan også bidra til mer kritisk behovsforståelse og dialog om hvordan ulike løsningsvalg gir ulike effekter på kvalitet og funksjonalitet i sektorer. Når statens framtidige arealbruk skal planlegges, er databasen en viktig kilde til informasjon; både informasjon om løsningsvalg mellom sektorer, men også internt i en sektor.



## Bruk av databasen

Statens lokaler gir viktig input i politiske beslutningsgrunnlag, både for departementene i vurderinger av lokalbruk for sine underliggende virksomheter, og for regjeringen i budsjettprosesser og politikkutforming. Videre gir databasen alle statlige virksomheter porteføljeoversikter som oppdateres daglig.

Større sammenstillinger og analyser kan også bestilles av Statsbygg. I 2019 mottok Statsbygg om lag 15 eksterne bestillinger, de fleste av dem fra KMD. Analyser etterspørres også internt i Statsbygg i forbindelse med prosjektarbeid, særlig når det gjelder rådgivningstjenesten for leie markedet. Det er også noe etterspørsel etter analyser til strategiske møter mellom Statsbygg og departementene og til Statsbyggs etatsstyringsmøter med KMD. I forbindelse med områdegjennomgangen i 2019 økte etterspørselen etter fakta og analyser.

Analyser fra Statens lokaler vil gi departementene en god oversikt over lokal- og arealbruk, leieutgifter og trender hos sine underliggende virksomheter. Analysene vil også kunne gi et godt bilde på den enkelte lokalportefølje sett i forhold til andre virksomhetsområder i staten. Det ligger et uutnyttet potensial i å bruke data fra Statens lokaler i forbindelse med eierstyringen av lokalbruken i staten. I tiden som kommer vil Statsbygg derfor gjøre mulighetene som ligger i databasen mer kjent, og vise hvordan analyser kan anvendes som kunnskapsgrunnlag.

## Kort historikk om databasen og rapporten

### Desember 2015

Regjeringen vedtar å utvikle databasen "Statens lokaler" med nøkkeltall over statens eide og leide lokaler i sivil sektor.

### 2016-2019

Nettløsningen for statenslokaler.no utvikles.

- Statens lokaler versjon 1.0 ble lansert 1. august 2017. Med denne lanseringen kunne "oversikt over statens eiendommer" for første gang legges frem digitalt for Stortinget sammen med Prop. 1 S.
- Ved lanseringen av versjon 2.0 13. desember 2017 var Statens lokaler klar til å ta imot data om statens leieforhold var virksomheter og departementer.

Denne rapporten er nummer to i rekken av det som er en årlig «tilstandsrapport», dvs. oversikt over areal og kostnader knyttet til statens lokalbruk. Rapporten ligger på førstesiden i nettløsningen til databasen. Rapporten er utarbeidet etter inspirasjon fra den britiske rapporten «*State of the estate*»<sup>1</sup> som årlig legges fram av Cabinet Office. De har utgitt sin rapport i ti år, og har fokus på leide kontorlokaler i markedet. De leier nå 30 % mindre areal enn det de gjorde i 2010 (referansepunktet).

---

<sup>1</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/863283/State-of-the-Estate-in-2018-19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/863283/State-of-the-Estate-in-2018-19.pdf)



## OM RAPPORTERINGEN

### Registreringer

Krav om rapportering av data til Statens lokaler gjelder for alle virksomheter i statlig sivil sektor, organisert innenfor rettssubjektet staten. Departementene eier informasjonen innenfor sine områder, og virksomhetene eier sine egne data. Den enkelte virksomhet og det enkelte departement har selv registrert data om lokalene de leier, og er ansvarlige for kvaliteten på dataene som er registrert i Statens lokaler. Virksomhetenes rapportering til Statens lokaler foregår i 1. kvartal hvert år. Rapporteringen er samkjørt med virksomhetenes oversendelse av avlagt årsregnskap til departementene.

### Transparens

Informasjonen i databasen er åpen for alle på virksomhetsnivå, noe som bidrar til åpenhet og transparens. Informasjon om forretningsvilkår og leiepriser i enkeltkontrakter er ikke åpent tilgjengelig, i og med at dette anses å være av konkurransemessig betydning. Derfor har allmenheten innsyn i data på virksomhetsnivå, og ikke på mer detaljerte nivåer.

### Nye funksjonaliteter

Fra 2019 ble det etablert en funksjonalitet for å eksponere ledige lokaler (arealer til fremleie, eller tomgangsleie). Dette vil kunne gi Staten god oversikt over hvor arealressurser står ledige og et nytt oppslagsverk for å lete etter ledige statlige lokaler i forbindelse med utredninger for å dekke nye behov. Hittil ser vi imidlertid at kun én virksomhet har registrert dette i databasen. Det er grunn til å anta at flere arealer står helt eller delvis ledige, men at rutinene rundt bruken av den nye funksjonaliteten ikke er kommet på plass enda.

### Feilkilder i rapporteringen

Statlige virksomheter er lokalisert over hele landet og tjener forskjellige formål. I Statens lokaler er det definert to typer lokaler:

- kontorlokaler
- ikke kontorlokaler

Kontorlokaler skal inneholde de samme funksjonene, og er i stor grad sammenlignbare. Ikke-kontorlokaler er i praksis en samlekategori for alle andre typer lokaler, med stor andel spesialtilpassede arealer, og ofte med mange brukere utover de ansatte. Det kan også være lokaler uten ansatte. Eksempler på ikke-kontorlokaler er fengsler, universitets- og høyskolebygg, museer, magasiner/lager osv.

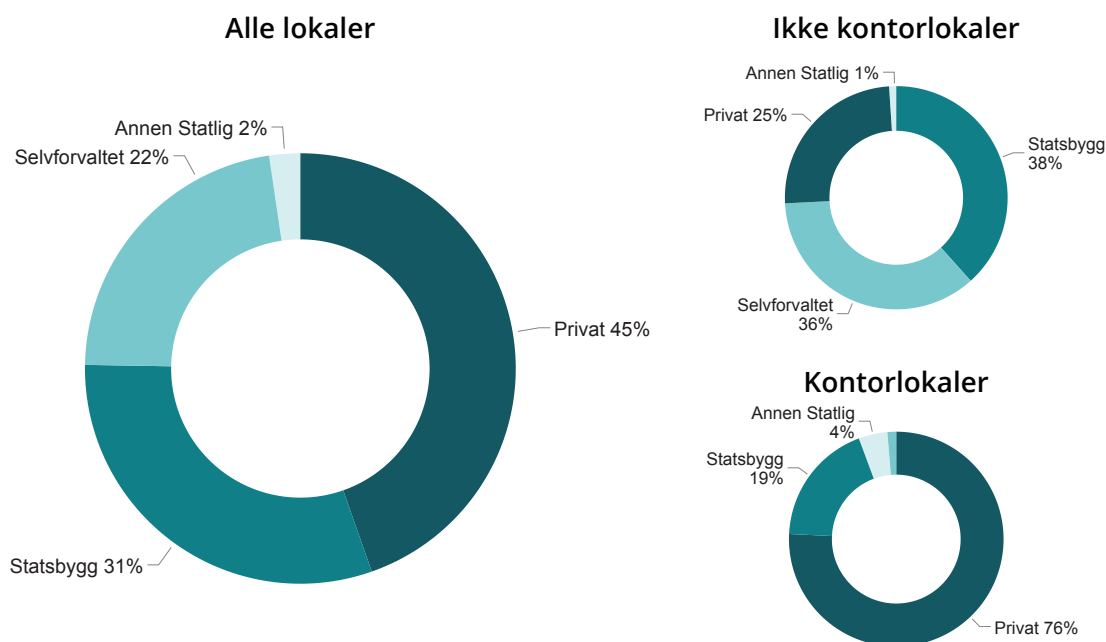
I mange bygg vil kontorlokaler og ikke-kontorlokaler være deler av samme areal. Det er lagt til rette for å kunne trekke ut spesifikke spesialarealer i typen kontorlokaler og spesifikke kontorarealer, kalt «arbeidsplassrelatert areal», i ikke-kontorlokaler.

Som nevnt i fjorårets rapport, Statens lokaler 2018, er kategoriseringen av et lokale som kontorlokale eller ikke-kontorlokale en vesentlig generell feilkilde. Ikke-kontorlokaler som er registrert som kontorlokaler vil kunne gjøre utslag i visse analyser og datasammensetninger. Videre vil kontorlokaler med en ikke ubetydelig andel spesialtilpasning av sine arealer kunne gjøre store utslag på nøkkeltallet areal per ansatt om spesialarealene ikke er trukket ut. Denne feilkilden ble særlig observert og fremhevet for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Politi- og lensmannsetaten i fjorårets rapport.

For spesielt universitets- og høyskolesektoren har flere av virksomhetene hatt utfordringer med å rapportere sine tall på lokale-nivå, og har rapportert sine tall på virksomhetsnivå i stedet. Dette har ført til unøyaktigheter på geografiske aggregeringer, og har svekket sammenligningsgrunnlaget for sektoren. Videre er rapportering av husleiekostnader på hvert leieforhold tilbakeholdt av flere av virksomhetene, og i stedet rapportert samlet på virksomhetsnivå. Dette svekker sammenligningsgrunnlaget ytterligere, og fører til at vi ikke vet hvor mye staten samlet sett betaler i husleie og hvordan husleiekostnadene fordeles på forskjellige utleiertyper.



## DAGENS SITUASJON



Figur 1: Areal fordelt på utleiertype

### Hovedtall 2019:

I 2019 jobbet 133.418 statsansatte i de 2486 lokalene staten eier eller leier. Staten brukte samlet i overkant av 16,7 mrd. kroner på lokaler dette året. Totalt utgjorde lokalenes areal 7,6 mill. m<sup>2</sup> hvorav 45 pst. av arealet leies i markedet. Resterende 55 pst. av arealet har en statlig utleier, og størsteparten av disse arealene forvaltes av Statsbygg.

**Figur 1** viser videre at kontorlokaler som hovedregel leies i det private marked, mens ikke kontorlokaler som hovedregel forvaltes av staten.

### Databasen er mer komplett

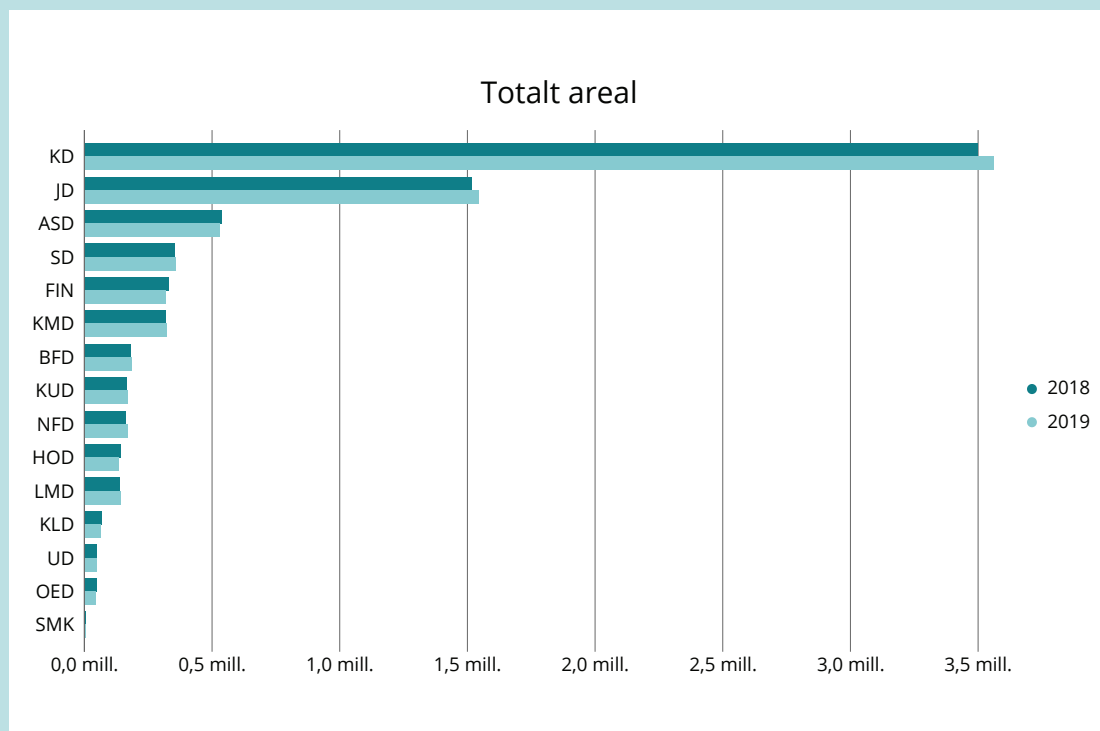
Fra 2018-rapporteringen til 2019-rapporteringen har det vært en liten økning i alle ovennevnte hovedtall. De fleste endringer vi ser fra 2018 til 2019 kan forklares med bedre datakvalitet. Det er først når datakvaliteten er stabilt god at vi kan se på trender med utgangspunkt i et referanseår. Det fordrer også at databasens dekningsgrad stabiliserer seg. Med dekningsgrad menes hvor stor andel av lokalene i statlig sivil sektor som er registrert i databasen. Det er vanskelig å vite når dekningsgraden nærmer seg 100 pst., men tallene i årets rapportering indikerer at dekningsgraden er forbedret sammenlignet med fjorårets rapportering.

Databasen er altså mer komplett etter 2019-rapporteringen. Antall lokaler registrert i Statens lokaler økte med 54 fra 2018 til 2019 (fra 2432 til 2486). Denne forbedringen i databasens dekningsgrad er hovedårsaken til at vi ser en økning i totalt areal, kostnader og antall ansatte fra 2018-rapporteringen.

Det har i rapporteringsperioden ikke vært noen store strukturendringer i staten som påvirker tallene vesentlig. Det administrative ansvaret for Nasjonal sikkerhetsmyndighet ble 3. mai 2019 overført fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Virksomheten har derfor i år rapportert til Statens lokaler for første gang.

For nesten hvert departementsområde ser vi at effekten av bedre data gjenspeiler seg i totaltallene for areal og kostnader. For noen av departementsområdene ser vi at det har vært relativt store endringer fra 2018-rapporteringen. Majoriteten av endringene tilskrives bedre kvalitet på data i årets rapportering. Under følger en nærmere gjennomgang av hovedområdene areal, kostnader og ansatte.

## Areal- fordelt på departement



Figur 2: Totaltall - areal

### Kort om definisjoner

#### Areal

Kilden er bruttoareal oppgitt i den enkelte leiekontrakt. Dette inkluderer eksklusivt leieareal og andelen fellesareal. For selvforvaltet bygningsmasse er rapportert areal byggenes bruttoareal.

#### Kostnader

Totale kostnader er alle kostnadene forbundet med lokaler i år 2019. De inkluderer betalt husleie, felleskostnader og andre kostnader til drift og vedlikehold av lokalet.

#### Ansatte

Antall ansatte omfatter de som lønnes av virksomheten på en gitt lokasjon den 31.12.2019.

### Areal, kostnader, ansatte

Totalt areal har økt med 80.780m<sup>2</sup> (1 pst.) fra 2018-rapporteringen. Nesten 40% av denne økningen kan tilskrives den økte dekningsgraden i 2019. Utover dette skyldes økningen økt komplettethet i rapporteringen på eksisterende lokaler samt nye arealer i rapporteringsåret.

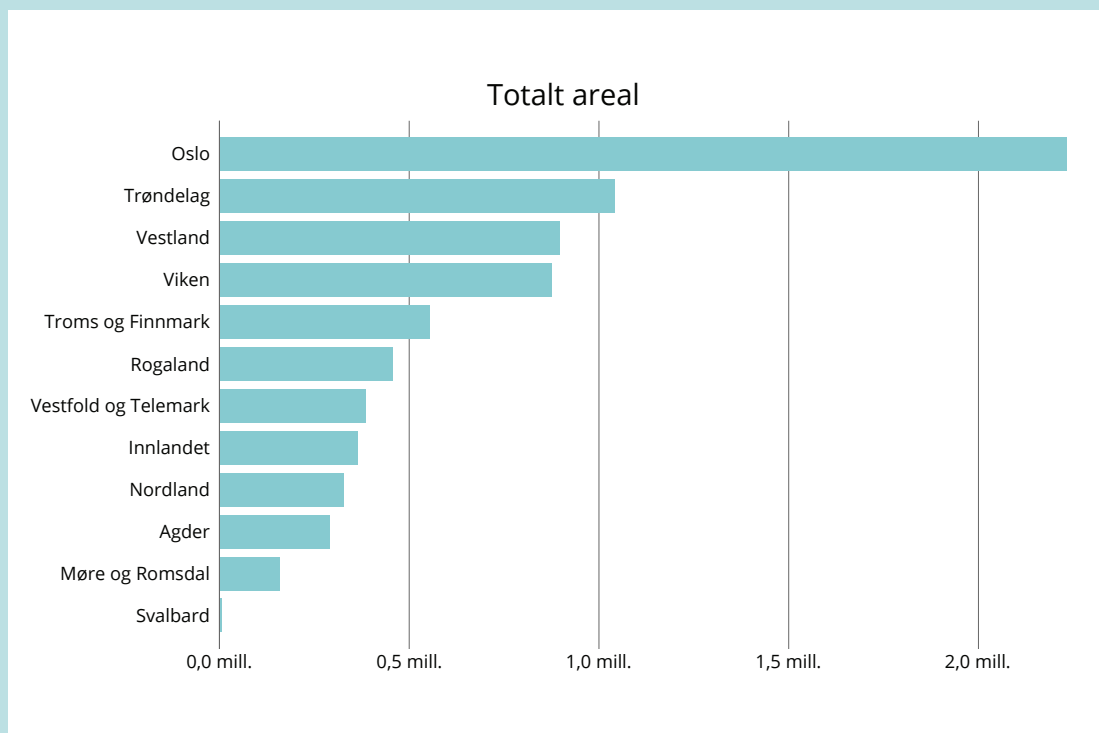
Økningene i areal har hovedsakelig kommet i justissektoren og kunnskapssektoren. Et eksempel er Universitetet i Agder (UiA), der sammenligninger av 2018-rapporteringen av areal til Statens lokaler og til Databasen for Høgre Utdanning (DBH), viser en sannsynlig ukomplett rapportering til Statens lokaler i 2018. I 2019-rapporteringen har UiA sitt areal økt med ca. 23.000m<sup>2</sup>, der ca. 65% av økningen skyldes mer komplett rapportering. Resten gjenspeiler en reell arealøkning etter kontrakter inngått i rapporteringsåret.

2019-rapporteringen er den første der DBH henter sine arealtall for utdanningssektoren fra Statens lokaler. Dataene hentes automatisk ved hjelp av Statens lokalers API-tjeneste. Det at de to databasene nå er samkjørte, gjør at institusjonene kun behøver å rapportere arealdata en plass.

Utover departementsområdene til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har endringene i areal vært minimale. I stolpene til Finansdepartementet (FIN) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) i **Figur 2**, som viser en svak nedgang i areal sammenlignet med 2018 rapporteringen, begynner vi muligens å se effektene av arealeffektivisering og samlokalisering hos henholdsvis Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten.



## Fylkesfordelt areal

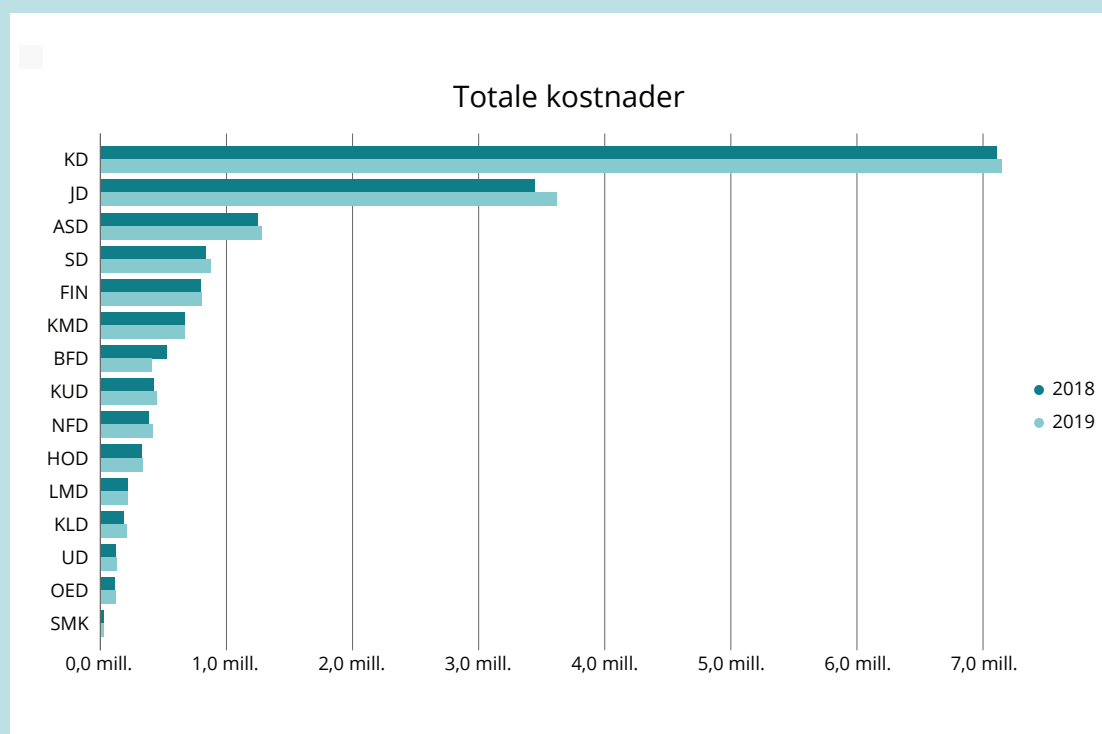


Figur 3: Totalt areal fordelt etter fylke

**Figur 3** viser det totale arealet fordelt på fylke etter den nye fylkesstrukturen etter regionreformen i 2020.

Nesten 30% av statens totale areal er i hovedstaden. Ettersom den politiske sentraladministrasjonen holder til i Oslo og byen er landets klart mest befolkede, er den klare overvekten av areal i Oslo fylke som forventet. Sett i forhold til befolkningen i hvert fylke er ellers Trøndelag, Vestland og Troms og Finnmark fylker med mye statlig areal, sett opp mot resten av landet.

## Kostnader — fordelt på departement



Figur 4: Totaltall - kostnader

Totale kostnader i Statens lokaler har økt med 410 millioner kroner (2,5 pst.) fra 2018 rapporteringen.

Selv om det ikke er synlig på departementsnivå, og dermed ikke kan leses av **Figur 4**, er det i kostnadsrapporteringen vi ser de største endringene fra 2018. Endringene på lokal-nivå er svært store, og omfatter både store økninger og store nedgangene i kostnadene fra 2018 til 2019.

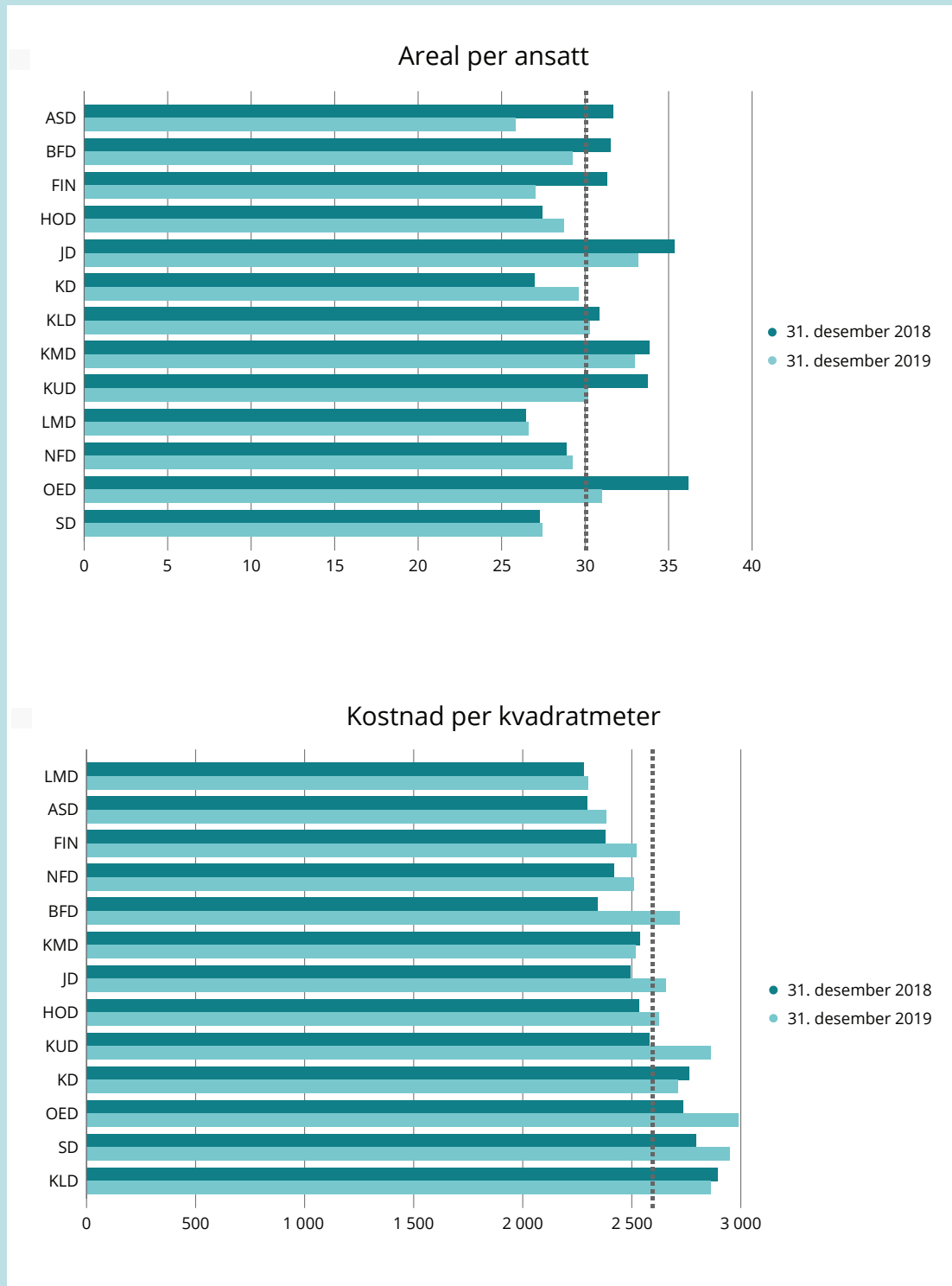
En av de store kostandsnedgangene slår ut på stolpene til Kulturdepartementet (KUD), der Arkivverket rapporterte for høye kostander i 2018 i forhold til reelle utgifter. Utover dette var det en økning av totale kostnader for alle departementsområder fra 2018. Økningen skyldes en blanding av indeksregulering og de allerede nevnte økningene i datakvalitet og kompletthet. Dette kan

tyde på at virksomhetene har fått et forbedret kildegrunnlag og en bedre forståelse for hvilke kostnadsdata som etterspørres i rapporteringen, og også for hvordan dataene brukes av departementene. Det kan også forklares med at perioden mellom rapporteringene har gitt virksomhetene mulighet til å kvalitetssikre sine data.

I Statens lokaler rapporteres det også antall ansatte i hvert lokale. I likhet med areal og totale kostnader har antallet ansatte rapportert til Statens lokaler økt i 2019 og hovedforklaringen er bedre dekningsgrad og økt datakvalitet. Men, Statens lokaler gir ikke et fullstendig bilde av antall ansatte i staten. For det vises det til Statistisk Sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12629/>

## Areal- og kostnadseffektivitet for kontorlokaler



Figur 5: Nøkkelindikatorer for kontorlokaler leid i det private marked fordelt på departementsområde. Stiplet vertikal linje viser gjennomsnittet for staten. Arealeffektivitet (over), arealkostnad (nederst)

### Nøkkelindikatorer for kontorlokaler leid i det private marked

Kontorlokaler leid i det private markedet utgjør 30 pst. av totalt areal registrert i Statens lokaler. Kontorlokaler skal inneholde de samme funksjonene, og er derfor i stor grad sammenlignbare. Regjeringen har som mål å redusere statens kostnader til leie av kontorlokaler i markedet med 15 pst.

De to faktorene som har størst påvirkning på kostnadene til et kontorlokale er arealeffektivitet og arealkostnad (per kvadratmeter).

**Figur 5** viser nøkkelindikatorer for arealeffektivitet og arealkostnad fordelt på departementsområde. Utvalget i figurene er begrenset til kontorlokaler som er leid i markedet. I tillegg er lokalene til Statsministerens kontor og Utenriksdepartementet utelatt på grunn av for små datautvalg.

### Arealbruk for kontorlokaler leid i markedet

I 2018-rapporteringen lå statens arealbruk på 34 m<sup>2</sup> per ansatt. Etter årets rapportering ligger arealbruken på 30 m<sup>2</sup> per ansatt. Hovedforklaringen bak endringen fra 2018 er en kvalitetsheving i rapporteringen for 2019. I fjorårets rapport ble det blant annet poengtert at areal per ansatt var kunstig høyt, primært fordi spesialtilpassede arealer i kontorlokalene til Politi- og lensmannsetaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke var trukket ut. I årets rapportering er dette i stor grad korrigert for hos de to ovennevnte virksomhetene.

Med korrigeringen hos Politi- og lensmannsetaten er det fortsatt JD som har høyest areal per ansatt, men det skyldes nå primært at den samme korrigeringen ikke er gjort for kontorlokalene til Domstolene i Norge. Korrigeringen er derimot gjort hos Skatteetaten, og samlet sett gjør slike korrigeringer store utslag på søylene til Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Finansdepartementet (FIN) i forhold til 2018-rapporteringen. Til sammen står disse tre virksomhetene for 44 pst. av totalt statlig kontorareal leid i markedet.

I fjorårets rapportering var areal per ansatt kunstig høyt for de ovennevnte virksomhetene. I årets

rapportering kommer det dermed klarere frem enn i 2018 at virksomhetene med store leieporteføljer med kontorlokaler i markedet sannsynligvis har et større fokus på arealeffektivitet. Tallene til departementsområdene i de øverste fire søylene er sterkt påvirket av virksomheter med store leieporteføljer: Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) under ASD, Mattilsynet under Landbruks- og matdepartementet (LMD), Skatteetaten og Tolletaten under Finansdepartementet (FIN) og Kystverket og Statens Vegvesen under Samferdselsdepartementet (SD).

### Kostnadsbruk for kontorlokaler leid i markedet

Sammenlignet med 2018-rapporteringen har kostnaden per kvadratmeter for statlige kontorlokaler leid i det private marked økt med nesten 12 pst.

Vi ser to hovedfaktorer som bidrar til den store økningen:

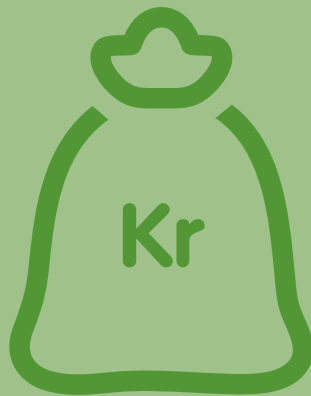
- Forbedret rapporteringsgrunnlag og generelt høyere datakvalitet.
- Reell utvikling, flere av lokalene har blitt dyrere.

Det første punktet, som omhandler datakvalitet, henger generelt sammen med de allerede diskuterte økningene i totale kostnader og økt kompletthet i rapporteringen. Spesielt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har rapportert mer komplette kostnader i 2019 enn de gjorde i 2018, noe som gjør at kostnad per kvadratmeter for virksomheten har økt med 20 pst. En enda større driver er bedre detaljrapportering fra Politi- og lensmannsetaten. Som nevnt i fjorårets rapport er Politi- og lensmannsetaten sine data bare delvis rapportert på lokale-nivå av sikkerhetsmessige årsaker. Den ikke rapporterte detaljinformasjonen er rapportert samlet, per politidistrikt, som egne sekkeposter som dermed uteblir fra oversikten i **Figur 4**. Rapporteringen på lokale-nivå har økt betraktelig i omfang fra 2018 til 2019. Komplettheten på rapportering er forbedret, og sekkepostene har følgelig blitt mindre. Som et resultat har kostnad per kvadratmeter for Politi- og lensmannsetaten økt med 48 pst sammenlignet med 2018-rapporteringen.

Det andre punktet, reell utvikling og dyrere lokaler, har vært en mye mindre driver enn den forbedrede datakvaliteten. For Skatteetaten, som fra 2018 til 2019 har redusert antallet leieforhold fra 84 til 59, er den største driveren bak økningen i arealkostnad sannsynligvis samlokaliseringene. Bakgrunnen for dette er Skatteetatens forslag til ny kontorstruktur fra 2016, der 107 kontorenheter skulle reduseres til 57. Totale kostnader for Skatteetatens kontorlokaler leid i markedet har gått fra 405 mill. kroner i 2018 til 399 mill. kroner i 2019. Mens arealkostnadene har økt, har de totale kostnadene blitt redusert med ca. 3 pst. målt i 2019 kroner. Spredte, små og lite arealeffektive skattekontorer med lav arealkostnad er blitt erstattet med eller innlemmet i større, mer funksjonsrike og arealeffektive kontorlokaler i større tettsteder. Disse kontorlokalene vil følgelig ofte ha en høyere kostnad per kvadratmeter. Når areal reduseres og lokaler blir

mer arealeffektive er en hovedtrend at kostnad per kvadratmeter øker noe, mens de totale kostnadene allikevel reduseres.

Generelt ser vi at det er departementene med de største virksomhetene innenfor kontorleie-segmentet som oppnår de laveste arealkostnadene. Unntaket er Samferdselsdepartementet, der kontorlokalene til Statens vegvesen inkluderer trafikkstasjoner og lignende, som kan ha dyre spesialtilpassede arealer. Årsaken til at store virksomheter oppnår de laveste kostnadene, er at de har profesjonalisert sin innleie, enten med egne spesialiserte fagmiljøer som selv utvikler arealkonsepter og anskaffer lokaler (som NAV og Politiet), eller ved at de benytter seg av Statsbyggs rådgivingstjeneste. I tillegg vil de ofte ha en tilstedeværelse også utenfor de største tettstedene, der de gjerne oppnår lavere arealkostnader totalt sett.



## POTENSIAL FOR REDUKSJON AV STATENS RESSURSBRUK TIL LEIE AV LOKALER

Det er ved leieforholdets slutt at virksomheter har muligheten til å redusere kostnader, modernisere og oppnå andre funksjonelle gevinster gjennom å konkurranseutsette kontrakten. Derfor ser vi i dette kapitlet på lokaler med utløp i rapporteringsåret, og vurderer innsparingspotensialet med utgangspunkt i utløpende kontrakter de neste 10 årene.

### **Inn- og utflyttinger av kontorlokaler i 2019**

Vi har her valgt å se på virksomheter med en utgående kontrakt og en ny kontrakt i 2019. Spesielt Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten har redusert både antall lokaler og areal betydelig. Det krever imidlertid en større gjennomgang å følge utviklingen der flere lokaler har blitt til en, derfor er disse virksomhetene ikke inkludert i denne første gjennomgangen av nøkkeltall på inn- og utflyttinger.

Med det store antallet lokaler som inngår i en større samlokaliseringsprosess filtrert ut, står vi igjen med 14 utflyttinger og 12 innflyttinger i lokaler i kalenderåret 2019, hvor en av virksomhetene har samlokalisert tre lokaler til ett. Vi har i første rekke valgt å se på arealutviklingen fra gamle til nye lokaler, da det ikke er mulig å dele kostnader på henholdsvis nytt og gammelt lokale i et flytteår. Per dags dato har vi ikke nok data til å sammenligne siste og første hele driftsår i gammelt og nytt lokale. Etter neste rapportering vil det være mulighet for å gjøre en grundigere analyse av kostnadsutviklingen hvor man sammenligner året før og året etter flytting.

En overvekt av virksomhetene flytter inn i mindre lokaler; syv av de tolv reduserer leid areal i ny leiekontrakt, fire har fått økt areal, mens en virksomhet har reforhandlet kontrakt for samme lokale og leier samme antall kvadratmeter. Trenden viser også at det i ni av tolv tilfeller er en fortetting i form av lavere areal per ansatt etter flytting. I gjennomsnitt for hele utvalget er areal per ansatt redusert fra 34,3 til 28,6.

Totalt for utvalget har det samlede arealet gått ned. Dette drives i stor grad av Fylkesmannen i Oslo- og Viken, som vi beskriver i caset nedenfor. Dette var den klart største kontrakten som gikk ut i 2019. Dette illustrerer poenget i at det er de største virksomhetene som realiserer de største gevinstene gjennom arealeffektivisering.

### **Case: Innflytting i 2019. Fylkesmannen i Oslo og Viken**

Statsbygg utførte i 2016 en analyse av Fylkesmennenes lokalportefølje for KMD.

Analysen viste et stort potensial for areal- og kostnadseffektivisering, og det jobbes systematisk med å ta ut dette potensialet etter hvert som eksisterende leiekontrakter utgår og nye leieforhold konkurranseutsettes.

Fylkesmannen i Oslo og Viken flyttet ved årsskiftet inn i nye lokaler ved Holbergs plass. Gjennom å ha inngått et nytt leieforhold for Oslokontoret, er Fylkesmannen i Oslo og Viken den virksomheten som oppnår de høyeste kostnadsbesparelsene knyttet til lokaleanskaffelser i 2019. Fylkesmannen i Oslo og Viken er lokalisert i Moss (hovedsete), Drammen og Oslo. Kontoret i Oslo er det største av disse, og huser cirka halvparten av virksomhetens ansatte. Det har blitt en ny hverdag for de ansatte på Oslokontoret, som har flyttet fra sine cellekontorer i Tordenskioldsgate 12, ved Oslo rådhus, til åpne kontorlandskap i Holberg Terrasse på Bislett. Flytteprosessen kom i tillegg til sammenslåingen av de tre fylkesmannsembetene i Østfold, Buskerud og Oslo/Akershus 01.01.2019. Utfordringen for Fylkesmannen i Oslo og Viken framover er å komme fram til en ny arbeidskultur med åpne landskap.

Etter sammenslåingen og omorganiseringene i virksomheten har det blitt litt færre ansatte i Oslo, mens antall ansatte har økt noe for kontorene i Drammen og Moss. Med de mer effektive lokalene til Oslokontoret vil Fylkesmannen og staten spare rundt 20 millioner kroner årlig. Med nedgangen i antall ansatte tatt i betraktning, representerer dette en årlig kostnadsbesparelse på 55% sammenlignet med det gamle lokalet.

Prosessen med å søke etter nye lokaler startet opp i 2017, noe senere enn det embetet selv ønsket. Istedenfor å se isolert på kontoret i Oslo, la eierdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, opp til en prosess der hele det nye embetet sees i sammenheng. Fylkesmannen fikk bistand fra Statsbyggs rådgivningstjeneste for leie i markedet. Lokalisering ble det viktigste hensynet gjennom prosessen. Lengre reisevei for nesten alle ansatte og besøkende etter sammenslåingen, og intern forflytning mellom embetets kontorer, bidro til et fortsatt sterkt behov for en sentrumslokalisering i Oslo, med kort vei til kollektivknutepunkt. På grunn av togforbindelsene ble nærhet til Oslo S sterkt foretrukket, men leiealternativet i Holberg Terrasse kom klart bedre ut økonomisk enn et alternativ ved Oslo S.

Det har ikke gått mange måneder siden flyttingen, og med utstrakt bruk av hjemmekontor siden mars 2020 på grunn av pandemien, er det for tidlig å si noe om effekter og oppnådde gevinster etter flyttingen, utover de økonomiske. De ansatte har som nevnt flyttet fra et lokale med cellekontorer til åpne landskap. Alle ansatte har fått fast plass, noe Fylkesmannen trekker frem som en trygghet i en periode med mye endringer. Virksomheten ser tidlige tegn til økt samhandling mellom ansatte, men er spent på å se om de ansatte jobber like effektivt som før, og om endringen av arbeidsplasskonsept vil ha effekt på antallet sykemeldinger. I tillegg til dette har embetet gjennom Fylkesmennenes fellesadministrasjon fått anledningen til å gjennomføre en stor teknisk oppgradering i forbindelse med de organisatoriske og fysiske endringene. Dette har gjort at virksomheten var godt skodd når pandemien tiltok og de strenge smittevernsreglene ble innført. Det nye lokalet byr også på goder som et bedre treningsrom enn i Tordenskioldsgate 12, som de ansatte vil kunne ta i bruk når smittesituasjon igjen tillater det.



Figur 6: Case - Fylkesmannen i Oslo og Viken, nye lokaler til Oslokontoret.



Figur 7: Bilde av Tordenskioldsgate 12 (venstre). Bilde av Holberg Terrasse (høyre)

### Innsparingspotensialet

De store endringene i kostnader fra 2018-rapporteringen til årets rapportering tyder på at datakvaliteten har vært gjennom en forbedring i innmeldte data. 2018-tallene må derfor brukes med forsiktighet, fordi man ikke hadde det fullstendige bildet. Det er krevende å fastslå det faktiske innsparingspotensialet i statens portefølje før man med mer sikkerhet kan si at Statens lokaler dekker det totale kostnadsbildet, og at tallene rapportert på lokale-nivå er pålitelige. Økt komplettethet i datamaterialet i 2019 har resultert i høyere totale kostnader. Videre er nivået på arealkostnadene betydelig høyere enn det man trodde i 2018, der man allerede kunne fastslå at staten totalt sett leier til over markedspris.

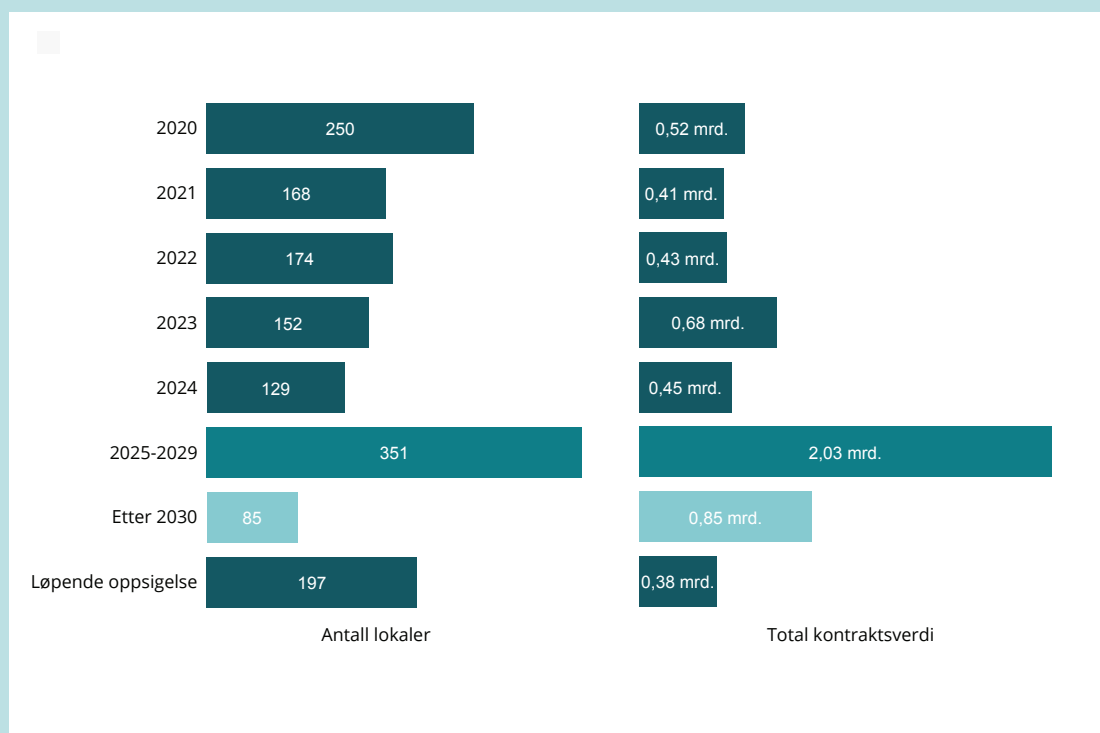
Selv med korrigeringer for spesialarealer i kontorlokalene er arealeffektiviteten på 30m<sup>2</sup> per ansatt fremdeles vesentlig høyere enn statens norm for nye statlige byggeprosjekter, på 23 m<sup>2</sup> per ansatt. Til sammenligning bruker næringslivet i snitt 19,5 m<sup>2</sup> per ansatt. Ved vurdering av innsparingspotensial gjennom redusert arealbruk bør vi ta høyde for at deler av eksisterende bygningsmasse kan være mindre fleksible. Først og fremst må det tas hensyn til virksomhetenes ulike behov, helse og arbeidsmiljø. Det siste er aktualisert av korona-epidemien, og Statsbygg gjennomfører en kunnskapsutvikling for å sikre bærekraftig arealutvikling.

Der virksomheter har brukt Statsbygg sin rådgivning for leie i markedet, har de oppnådd en arealeffektivitet tilsvarende eller bedre enn statens norm for statlige byggeprosjekter. I tillegg har de gjennom å bruke Statsbygg sin standard gjennomføringsmetodikk og markedskompetanse oppnådd mer konkurransedyktige leiebetingelser. Totalt sett kan dette gi store besparelser, og erfaringer med Statsbyggs rådgivningstjeneste bekrefter dette.

Etter at regjeringen har besluttet at statlige virksomheter i sivil sektor, unntatt NAV og Politiet, skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie i markedet samt at de har satt mål om reduksjoner i statens kostnader til kontorlokaler, forventes en ytterligere nedgang i kostnader til lokaler framover.

Det er ved kontraktens utløp at muligheten til å realisere innsparingspotensialet oppstår. Jo tidligere man starter opp prosessen med å planlegge for arealbehovet og konkurranseutsetter kontrakten, jo større er handlingsrommet for den modningen som gir størst innsparing. Hvor tidlig prosessen bør startes opp, er avhengig av leiesakens kompleksitet, men for større kontraktsverdier er hovedregelen at prosessen bør startes opp minst tre år før utløp av eksisterende kontrakt. Derfor forventer vi at man for alvor begynner å se effektene av regjeringens tiltak og mål to til tre år fra nå.

Under følger oversikt over kontraktene for kontorlokaler registrert i databasen etter utløpsår og kontraktsverdi:



Figur 8: Fordeling av antall lokaler på utløpsår (venstre), fordeling av total kontraktsverdi på utløpsår (høyre).

**Figur 8** gir en indikasjon på når innsparingspotensialet kan realiseres. Vi ser for eksempel at et spesielt stort potensial kan realiseres i 2023. Varigheten på en leiekontrakt for et kontorlokale leid i markedet er typisk 10 år. Målt i total kontraktsverdi i 2019 anslår vi at 86 pst. av det totale innsparingspotensialet kan realiseres de neste 10 årene. Inkluderes kontraktene med løpende oppsigelse er tallet 92 pst. Hele innsparingspotensialet vil sannsynligvis ikke bli realisert etter den første tiårssyklusen slik at det fremdeles vil være et betydelig innsparingspotensial også etter 2030. Utover dette er det ved hvert kontraktsutløp viktig å sikre at virksomheten også har gode fysiske løsninger, der de kan ivareta sine behov, løse sine oppgaver og oppfylle sine mål.

Fokuset er per nå rettet mot kontorlokalene leid i markedet, og det er her innsparingspotensialet er størst. Som nevnt tidligere utgjør disse lokalene 30 pst. av statens leide areal totalt sett. Det leies 537 tusen kvadratmeter kontorlokaler av Statsbygg. Som vist i **figur 1** utgjør dette 19 pst. av arealet til kontorlokaler. Det utgjør 7 pst. av statens totale areal. En viss andel av disse arealene vil i fremtiden utgå fra statens husleiemodell og leies i markedet. Men, noen kontorlokaler vil fremdeles leies av Statsbygg. Dette kan være kontorlokaler i små tettsteder uten et velfungerende marked eller kontorlokaler med høy grad av spesialtilpasning som regjeringsskvalet. Disse kontorlokalene vil etter bygge- og leiesaksinstruksen klassifiseres som formålsbygg og derfor fortsatt leies av Statsbygg. Resten av statens portefølje består av ikke-kontorlokaler. Ikke-kontorlokaler

er hovedsakelig statlig eide, klassifiseres som formålsbygg etter bygge- og leiesaksinstruksen og er enten forvaltet av Statsbygg eller av virksomheten selv. Innsparingspotensialet der staten eier og forvalter bygningsmassen er ikke nødvendigvis like stor eller like lett realiserbar.

Det er sannsynligvis et potensial for arealeffektivisering i statlig eide lokaler, både for kontorlokaler og til en viss grad ikke-kontorlokaler. For eksempel ligger areal per ansatt for kontorlokalene som leies av Statsbygg på 35m<sup>2</sup>. Både på grunn av bygningsmassens alder og innretning, og avhengig av etterspørsel etter lokaler i ulike markeder, vil potensiale for innsparing på statens eiendommer variere. Erfaring viser at optimalisering av arealbruk i eksisterende bygningsmasse kan redusere behov for nybygg eller leie av supplerende lokaler i markedet.

Gjennom å utvikle indikatorer for arealbruk på ikke-kontorlokaler innenfor ulike sektorer kan man på en bedre måte få frem et godt kunnskapsgrunnlag og bedre styringsinformasjon til beslutningstagere i virksomhetene. Dette vil kreve at Statens lokaler utvides med flere arealkategorier enn i dag og det vil sannsynligvis innebære egne sett med arealkategorier per sektor.

Bedre styringsinformasjon vil kunne bidra til bedre investeringsbeslutninger i tidligfase, både når det gjelder arealutvikling i eksisterende bygningsmasse og ved utredninger av nye behov. Det vil også kunne gi en miljøgevinst hvis staten bygger færre nye kvadratmeter.



## STATENS LOKALER FRAMOVER

## Datakvalitet

Statsbygg vil arbeide videre med kvalitetssikring av datagrunnlaget i databasen også i 2020/21. Følgende områder vil ha prioritet:

- **Forbedre datakvaliteten.**

Oslo Economics har fått i oppdrag å gjennomføre en selvstendig vurdering av kvaliteten på informasjonen som ligger inne i Statens lokaler, finne forklaringsvariabler der svakheter identifiseres, og komme med forslag til tiltak for å øke kvaliteten på rapporteringen i fremtiden. Oppdraget leveres i november 2020, og vil sammen med erfaringer fra Statsbyggs analysearbeid danne grunnlag for forbedringstiltak.

- **Valg av referanseår.**

For sammenlikninger og trender framover, kreves det et godt sammenligningsgrunnlag. Det er viktig framover at reelle utviklingstrekk gjenspeiles i dataene og at datakvalitet ikke er hovedforklaringen på endringer. Statsbygg vil derfor, med hjelp av anbefalingene fra Oslo Economics, vurdere hvilket år som kan danne grunnlag for et godt referanseår. Dette vil muliggjøre oppfølging av statlige mål og indikatorer.

- **Forbedre rapporterings- og styringsgrunnlag for ikke-kontorlokaler.**

Ikke-kontorlokaler er i praksis en samlekategori for alle andre typer lokaler enn kontorer. Dette er lokaler med stor andel spesialtilpassede arealer og mange andre brukere enn de ansatte, eller lokaler uten ansatte. Eksempler på ikke-kontorlokaler er fengsler, universitets- og høyskolecampuser, kultur- og museumsbygg og magasiner/lager. Ikke-kontorlokaler utgjør til sammen ca. 60 % av totalt areal staten leier. Ettersom lokalene er så ulike, er sammenlikninger mye vanskeligere enn for kontorlokaler. Innenfor sektorer bør det imidlertid være mulig å identifisere forhold som gir bedre styringsgrunnlag også for ikke-kontorlokalene. Statsbygg vil i 2020/2021 starte en prosess som kan bidra til å styrke styringsgrunnlaget i en eller flere sektorer.

Det planlegges ikke for nye funksjonaliteter i databasen i 2021. Erfaringen fra funksjonalitet knyttet til ledige lokaler viser at det er krevende å etablere nye områder som skal registreres. Det er viktig at gode rutiner for riktig registrering av areal, ansatte og kostnader kommer på plass først, for deretter å kunne utvikle databasen. I 2021 vil det identifiseres hvilke funksjonaliteter som bør prioriteres for videre utvikling, og når disse kan innføres.

## Etterspørsel etter data og analyser

Bruk av nøkkeltall og annen informasjon som ligger i Statens lokaler krever kjennskap til datakvaliteten og eventuelle avvik i innrapporterte tall. Videre krever gode analyser kjennskap til sektor, geografi, marked og type lokale. Dette er forutsetninger som bør ligge til grunn ved bruk av tall, sammenlikninger og analyser fra Statens lokaler som del av et beslutningsgrunnlag.

Statsbygg kan bistå virksomheter og departementer med analyser, både på portefølje-, virksomhets- og eiendomsnivå. Eierskap og interesse for databasen er størst hos de som bidrar med input, dvs. virksomhetene selv. Departementene er imidlertid de som har størst påvirkning på de mange beslutninger som blir tatt om endringer i lokaler for staten.

Det er sannsynlig at leiekontrakter som utgår, obligatorisk rådgivningstjeneste ved leie i markedet, videre oppfølging av områdegjennomgangen og ny strategi for bygge- og eiendomspolitikken samlet vil bidra til økt etterspørsel etter fakta og analyser om arealbruk i staten i tiden som kommer.

**STATSBYGG**

**ADRESSE** Postboks 232 Sentrum, 0103 Oslo

**BESØKSADRESSE** Biskop Gunnerus' gate 6 (Byporten) 0155 Oslo

**TLF.** 22 95 40 00

**NETT** statsbygg.no

**E-POST** postmottak@statsbygg.no

