

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Desentralisert arbeid i staten

Anders Underthun, Siri Yde Aksnes, Ida Gram
og Anne May Melsom

STORBYUNIVERSITETET
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

AFI RAPPORT 2024:15



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2024:15

Desentralisert arbeid i staten

Forfattere: Anders Underthun, Siri Yde Aksnes, Ida Gram, Anne May Melsom

Prosjekt: Desentralisert arbeid i staten

Prosjektleder: Anders Underthun

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet

Publiseringsdato: 28.11.2024

Antall sider: 74

Forsidefoto/illustrasjon: Colourbox

Emneord: Desentralisert arbeid, fjernarbeid, statlige virksomheter, distriktpolitikk

Resymé: I 2023 ble samtlige statlige virksomheter bedt om å vurdere 'desentralisert arbeid' som et mulig virkemiddel for å styrke norske regioner gjennom flere statlige kompetansearbeidsplasser. Desentralisert arbeid er her forstått som «[...] fjernarbeid som blir utført fra ein annan geografisk stad enn på den ordinære kontorstaden til verksemda eller den tilsette». Rapporten tar utgangspunkt i analyser av årsrapporter, en spørreundersøkelse, og casestudier i seks statlige virksomheter som har benyttet ordningen. Analysene er basert på spørsmål om omfang av bruk og intensjoner om bruk av desentralisert arbeid, begrunnelser og forutsetninger for desentralisert arbeid og konkrete erfaringer med og eksempler på desentralisert arbeid i statlige virksomheter.

ISBN 978-82-7609-486-2

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2024
© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2024
© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30
E-post: postmottak-afi@oslomet.no
Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)
Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

Prosjektet «Desentralisert arbeid i staten» er utført av forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet og Proba samfunnsanalyse AS på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Formålet med prosjektet har vært å kartlegge omfang av og intensjoner om bruk av desentralisert arbeid blant statlige virksomheter, vise begrunnelser og forutsetninger for å benytte ordningen, og konkrete erfaringer med og eksempler på ulike typer desentralisert arbeid. Studien, som består av både kvalitative og kvantitative undersøkelser, har blitt gjennomført mellom april og oktober 2024.

Anders Underthun (AFI) har vært prosjektleder, og Siri Yde Aksnes (AFI), Ida Gram (Proba) og Anne May Melsom (Proba) har vært prosjektmedarbeidere. Cathrine Egeland (AFI) har hatt ansvaret for kvalitetssikring av rapporten. Forfatterne står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Vi vil rette en stor takk til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) for det interessante oppdraget. En særlig takk til Anne Gjerdåker, Lise Hauge, Ragna Eltun og Pål Rune Aam for veldig god hjelp i startfasen av prosjektet. Vi ønsker også å takke ansatte, tillitsvalgte og ledere i våre casevirksomheter, som velvillig stilte opp til intervju.

Anders Underthun

Oslo, 28.11.2024

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og definisjoner.....	8
1.2 Kunnskap om fjernarbeid og desentralisert arbeid	9
1.3 Oppdragsforståelse og problemstillinger.....	12
2 Metode og datakilder	15
2.1 Årsrapporter fra statlige virksomheter	15
2.2 Spørreundersøkelse	17
2.3 Koblede data fra spørreundersøkelsen og årsrapportene	18
2.4 Casestudier.....	20
2.5 Casevirksomhetene	21
3 Forståelser, arenaer, pådrivere og retningslinjer	25
3.1 Vurdering av muligheter for desentralisert arbeid	25
3.2 Refleksjonsnivå i årsrapportene	25
3.3 Begrepsforståelse.....	25
3.4 Arenaer og pådrivere for 'desentralisert arbeid' i virksomheten	26
3.5 Retningslinjer	28
4 Omfang av desentralisert arbeid i statlige virksomheter	30
4.1 Omfang av 'desentralisert arbeid'	30
4.2 Ulike former for desentralisert arbeid	32
4.3 Desentralisert arbeid i virksomheter med flere lokasjoner	32
4.4 Omfang av intensjoner om desentralisert arbeid i statlige virksomheter	33
4.5 Intensjon om form for desentralisert arbeid.....	35
4.6 Omfang av intensjoner om å lyse ut stillinger	36
4.7 Regresjonsanalyser av intensjoner og bruk.....	36
5 Begrunnelser og forutsetninger for desentralisert arbeid	38
5.1 Rekruttere og bevare viktig kompetanse.....	39

5.2 Tilrettelegging for omorganiseringer, livsfase og geografisk fleksibilitet.....	40
5.3 Statlig legitimitet og distriktpolitikk	41
5.4 Strukturelle forutsetninger og rutiner	42
5.5 Individuelle forutsetninger.....	44
6 utfordringer med desentralisert arbeid	46
6.1 Arbeidsmiljø, faglig fellesskap og kollektiv kultur	46
6.2 Fjernledelse	49
6.3 Mindre egnet for «ferske» arbeidstakere.....	49
6.4 Stedsavhengighet og sikkerhetsgradering	50
6.5 «Sentralisert» fjernarbeid?	51
7 Erfaringer med desentralisert arbeid blant ansatte, ledere og tillitsvalgte	52
7.1 Ansattes erfaringer med å jobbe desentralisert	52
7.2 Erfaringer fra ledere og HR-representanter	54
7.3 Tillitsvalgtes erfaringer.....	56
8 Oppsummering og konklusjoner.....	58
8.1 Begrepsforståelse, rapportering, drøfting og pådrivere	58
8.2 Omfang av desentralisert arbeid	59
8.3 Omfang av intensjoner om desentralisert arbeid	59
8.4 Begrunnelser og forutsetninger for desentralisert arbeid.....	59
8.5 utfordringer ved desentralisert arbeid.....	61
8.6 Erfaringer fra ulike aktører.....	61
8.7 Refleksjoner.....	62
8.8 anbefalinger.....	66
9 Vedlegg.....	67
10 Referanser.....	71

Figurer

Figur 3-1: Etter hva du kjenner til, på hvilken måte har virksomheten fulgt opp fellesføringen om desentralisert arbeid? (flere kryss mulig) (N=82).....	27
Figur 3-2: Hvem er de viktigste pådriverne for å legge til rette for desentralisert arbeid i din virksomhet (Sett inntil tre kryss) N=82	27
Figur 4-1: Andel som oppgir at de benytter desentralisert arbeid i årsrapportene, spørreundersøkelsen og i det samlede materialet.....	31

Figur 4-2: Bruk av desentralisert arbeid etter virksomhetsstørrelse. Samlet utvalg fra både spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter. N=149.....	32
Figur 4-3: Bruk av desentralisert arbeid i virksomheter med én eller flere lokasjoner. Samlet utvalg fra både spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter. N=158.....	33
Figur 4-4: I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn? (N=82)	34
Figur 4-5: Intensjoner om desentralisert arbeid basert på opplysninger i både spørreundersøkelse og årsrapporter. N=162	34
Figur 4-6: Intensjoner om desentralisert arbeid blant virksomheter som har brukt dette og virksomheter som ikke har brukt desentralisert arbeid eller der dette er uklart.....	35
Figur 4-7: Intensjoner om desentralisert arbeid etter antall årsverk i virksomhetene.....	35
Figur 5-1: På en skala fra ikke viktig til svært viktig; hvor viktig er følgende faktorer for at din virksomhet legger til rette for desentralisert arbeid? (N=53).....	39
Figur 6-1: Desentralisert arbeid kan gi utfordringer for den enkelte ansatte og for virksomheten. På hvilke områder ser dere de største utfordringene? (sett inntil tre kryss) N=82	46

Tabeller

Tabell 1-1: Problemstillinger, aktuelle underspørsmål og viktigste datakilder.....	13
Tabell 2-1: Virksomheter etter antall årsverk	19
Tabell 2-2: Virksomheter som inngår i casestudiene	21
Tabell 3-1: Har virksomheten retningslinjer som regulerer praksisen rundt desentralisert arbeid?	28
Tabell 3-2: Har virksomheten retningslinjer som regulerer praksisen rundt desentralisert arbeid?	29
Tabell 4-1: Hvilken av de tre formene for desentralisert arbeid anser dere som mest hensiktsmessig å legge til rette for (sett ett kryss)?	35

Sammendrag

Denne rapporten tar utgangspunkt i regjeringens ønske om å øke bruken av 'desentralisert arbeid', definert som «[...] fjernarbeid som blir utført fra ein annan geografisk stad enn på den ordinære kontorstaden til verksemda eller den tilsette». Desentralisert arbeid kan bli utført i tre ulike former:

- Desentralisert arbeid fra kontorfellesskap utenfor kontorstrukturen til den statlige virksomheten
- Desentralisert arbeid fra kontorsted innenfor kontorstrukturen til den statlige virksomheten
- Desentralisert arbeid fra arbeidstakerens hjem (hjemmekontor)

Alle statlige virksomheter ble gjennom fellesføringene for 2023 bedt om å vurdere og tilrettelegge for desentralisert arbeid der det er formålstjenlig for virksomheten. I etterkant av denne fellesføringen har Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet og Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet analysert hvordan ordningen rapporteres og forstås, hvilket omfang vi kan se av faktisk benyttelse og intensjoner om å benytte ordningen, hva som er begrunnelser og forutsetninger for å benytte ordningen, samt vist konkrete erfaringer med desentralisert arbeid i staten. Analysene baserer seg på statlige virksomheters årsrapporter, spørreundersøkelse av ledere i statlige virksomheter og intervjuer med ledere, ansatte og tillitsvalgte i 6 statlige virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid. De 6 casevirksomhetene er Lånekassen, Sikt, Norges geologiske undersøkelse (NGU), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Skatteetaten og Statsforvalteren i Innlandet.

Av 180 årsrapporter, har 127 virksomheter rapportert på fellesføringene. Virksomheter med flere lokasjoner rapporterer oftere enn virksomheter med kun én lokasjon. 69 prosent av virksomhetene som har rapportert på fellesføringene har forstått begrepet 'desentralisert arbeid' riktig, mens andre enten misforstår eller uttrykker delvis forståelse. 12 prosent av virksomheten har gitt svært grundige vurderinger, mens 37 prosent har det vi kaller et lavt refleksjonsnivå i sin rapportering. De fleste virksomhetene har et middels refleksjonsnivå. Ifølge spørreundersøkelsen diskuteres desentralisert arbeid som ordning oftest i ledergrupper og i mindre grad med tillitsvalgte, vernetjenesten eller gjennom styringsdialogen. Det vanligste svaret er at det ikke finnes viktige pådrivere for desentralisert arbeid. Halvparten av virksomhetene har ingen retningslinjer for desentralisert arbeid, og det er noe mer vanlig med individuelle avtaler enn generelle retningslinjer. En vanlig retningslinje for desentralisert arbeid er krav om jevnlig oppmøte på sentralt kontor for de ansatte som jobber desentralisert, men dette gjelder oftere for (faglige) samlinger enn for faste møtedager.

For å kartlegge omfang av faktisk erfaring med desentralisert arbeid har vi slått sammen svar fra spørreundersøkelsen med analysen av årsrapporter. Analysen viser at 58 prosent av de 158 inkluderte virksomhetene benytter eller har benyttet desentralisert arbeid. Dette kan imidlertid være noe skjevt, da virksomheter med erfaring innen desentralisert arbeid sannsynligvis er mer tilbøyelige til både å rapportere og svare på spørreundersøkelsen. Av de gjenstående virksomhetene uttrykker 30 prosent et klart «nei», mens 13 prosent er vanskeligere å tolke. Den høye andelen virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid representerer ikke en tilsvarende andel av arbeidstakere, da det for de fleste kun involverer et mindretall av ansatte i virksomheten. Store virksomheter, samt de med flere kontorsteder, er overrepresentert blant virksomhetene som har erfaring med desentralisert arbeid.

Vi har også kartlagt omfang av intensjoner om å benytte desentralisert arbeid. Etter å ha slått sammen svar fra årsrapporter og spørreundersøkelsen ser vi at 36 prosent av de 158 statlige virksomhetene i utvalget planlegger å benytte ordningen. 30 prosent er negative, og vi har også

en stor andel virksomheter (33 prosent) som er vanskelige å tolke ut fra det de skriver i årsrapportene. Intensjoner om fremtidig bruk er mest utbredt blant virksomheter som allerede har erfaring med desentralisert arbeid, og er mer vanlig i store enn i små virksomheter. 27 prosent av virksomhetene planlegger å lyse ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid, noe som regnes som den mest eksplisitte formen for intensjon. Et tydelig funn er at statlige virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid også er mer positive til å benytte det framover. Virksomheter med erfaring lyser også i større grad ut stillinger med desentralisert arbeid som mulighet. Analysene viser også at større statlige virksomheter, gjerne med flere kontorsteder, både har mer erfaring med ordningen og i større grad har intensjoner om å benytte den framover. Én mulig forklaring er at flere store statlige virksomheter med spredt kontorstruktur har en bedre geografisk infrastruktur og tidligere erfaringer som de kan trekke på, og at de ser for seg at de er bedre skodd for desentralisert arbeid som mulighet. Samtidig ville det heller ikke være overraskende at positive erfaringer, selv om de er relativt begrensede i antall ansatte, gjør at flere ledere vurderer framtidsmulighetene som bedre. I analysen av intensjoner tror vi også at fellesføringene og veilederne i seg selv kan åpne opp et mulighetsrom ved at ledere i statlige virksomheter blir oppmerksomme på fordelene desentralisert arbeid kan gi, spesielt i form av tilgang på kompetanse.

Den viktigste begrunnelsen vi finner for å benytte desentralisert arbeid er nettopp rekruttering og bevaring av kritisk kompetanse. Denne begrunnelsen går igjen i alle datakildene, og for noen av casevirksomhetene, som Lånekassen, er desentralisert arbeid en svært viktig strategi for å kunne konkurrere om IT-kompetanse. Det å tilrettelegge for ansatte etter omorganiseringer og/eller flyttinger er en annen begrunnelse, der Skatteetatens funksjonelt inndelte og distribuerte HR-team er eksempel på at ansatte gjennom desentralisert arbeid skal kunne beholde sine opprinnelige kontorsteder. Det å legge til rette for partners arbeidssted, gårdsdrift eller arbeidstakere som har fått særlige omsorgsoppgaver er andre eksempler på begrunnelser for desentralisert arbeid. En noe mindre vanlig begrunnelse er distriktspolitiske hensyn.

I rapporten viser vi til at en del strukturelle og individuelle forutsetninger for desentralisert arbeid. Strukturelt sett ser ordningen ut til å fungere bra i organisasjoner som er tilpasset digitale arbeids- og kommunikasjonsformer og der en god del arbeidstakere jobber desentralisert. Desentralisert arbeid forutsetter gode rutiner for digital kommunikasjon, men vi ser også at regelmessige fysiske møter eller samlinger er viktig for faglige fellesskap og organisatorisk identitet. Desentralisert arbeid forutsetter dessuten at ledere utviser tilstrekkelig med tillit til medarbeiderne, og at de følger opp desentraliserte medarbeidere på en like strukturert måte som andre. Det virker som at virksomheter med flere lokasjoner har en fordel ved at de tilbyr både kontorfasiliteter og et sosialt arbeidsmiljø. Selv om eksterne kontorfellesskap også kan ha en slik funksjon, er erfaringene mer delte fordi slike fellesskap ikke alltid gir faglige synergier. I rapporten viser vi også til at ledere og ansatte i casevirksomhetene er opptatte av at desentralisert arbeid krever at ansatte har høy autonomi, sterk indre motivasjon, at de er strukturerte og at de har høy evne til selvledelse i fraværet av en stedlig leder.

I rapporten viser vi også til at virksomheter, respondenter og informanter har en del reservasjoner mot desentralisert arbeid. Dette er både fra virksomheter som har erfaring med ordningen, og fra virksomheter som verken har erfaring eller ønsker å benytte desentralisert arbeid. Bekymringer inkluderer potensialet for dårligere sosialt arbeidsmiljø og svakere faglig fellesskap på de fysiske arbeidsplassene, i tillegg til at arbeidstakere som jobber desentralisert kan bli sosialt og faglig isolerte. Det er også bekymring for at mindre tilstedeværelse fra erfarne arbeidstakere kan svekke kompetanseoverføring på kontorstedet. Fjernledelse fremheves som en annen utfordring, da det kan være vanskelig å prioritere oppmerksomhet til ansatte som ikke er fysisk til stede. Spesielt uttrykkes oppfølging av nyansatte som mer krevende når de jobber desentralisert.

Tillitsvalgte i casevirksomheter uttrykker at desentralisert arbeid kan skape friksjon i organisasjonene hvis adgangen til ordningen er ulik. Et paradoksalt, men ikke overraskende funn er dessuten at en del virksomheter uttrykker at det kan være like formålstjenlig med fjernarbeid fra sentrale områder grunn av mangel på kritisk kompetanse i distriktene.

Intervjuene i casevirksomheter gir et rikt innblikk i erfaringene som ansatte, ledere og tillitsvalgte i staten har med desentralisert arbeid. Hovedinntrykket er at ansatte som jobber desentralisert er fornøyde. De opplever det som en fordel å ha en interessant jobb og bo der de ønsker. Noen savner det fysiske arbeidsmiljøet, mens andre synes det digitale fellesskapet er like bra eller bedre. Ansatte som jobber desentralisert på grunn av omorganisering, uttrykker et noe større savn etter det fysiske fagmiljøet. Ansatte vi har intervjuet er stort sett fornøyde med oppfølgingen fra leder og samhandling med kolleger, men det virker som at dette fungerer særlig godt i avdelinger som er tilpasset desentralisert arbeid (for eksempel 'distribuerte teams'). Der desentralisert arbeid er et mer marginalt fenomen i virksomheten uttrykker en del ansatte at de føler at de går glipp av informasjon. Ledererfaringene med desentralisert arbeid i casevirksomhetene varierer mer. Noen ledere er positive og har en pådriverrolle, mens andre er mer reserverte og bekymret for at desentralisert arbeid kan forringe det sosiale og faglige arbeidsmiljøet. Fjernledelse krever mer enn vanlig ledelse og det tar tid å utvikle gode rutiner for oppfølging av desentraliserte ansatte. HR-representantene deler disse bekymringene, spesielt knyttet til god «onboarding» og oppfølging av nyansatte. Tillitsvalgte setter diskusjonen om desentralisert arbeid i sammenheng med diskusjonen om fleksibilitet og omfang av hjemmekontor mer generelt. Selv om de ønsker fleksible ordninger velkommen, er de samtidig bekymret for at individuelle ønsker om fleksibilitet kan gå på bekostning av fellesskapet på arbeidsplassen, og for at ulik tilgang på desentralisert arbeid kan skape en følelse av urettferdighet blant dem som ikke får tilgang til ordningen.

1 Innledning

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet og Proba samfunnsanalyse AS utarbeidet denne rapporten om «desentralisert arbeid i staten». Desentralisert arbeid er her forstått som «[...] fjernarbeid som blir utført fra ein annan geografisk stad enn på den ordinære kontorstaden til verksemda eller den tilsette» (Regjeringen, 2023). Formålet med studien har vært å kartlegge omfang av og intensjoner om bruk av desentralisert arbeid blant statlige virksomheter, vise begrunnelser og forutsetninger for å benytte ordningen, og konkrete erfaringer med og eksempler på ulike typer desentralisert arbeid. Studien har blitt gjennomført mellom april og oktober 2024.

1.1 Bakgrunn og definisjoner

Lokalisering av statlige arbeidsplasser har siden etterkrigstida vært et viktig distriktpolitisk virkemiddel for å sikre god geografisk fordeling av bosetting, sysselsetting, og kompetanseutvikling i Norge (Teigen 2020, KMD 2020). Til tross for at flere omlokaliseringer og utflyttinger har funnet sted siden år 2000, blant annet som følge av forslagene i stortingsmeldingen om statlige tilsyn i 2003 (AAD, 2003), påpekes det i stortingsmeldingen om distriktsutvikling (KDD, 2023) at staten i årene etter 2013 har blitt mer sentralisert. Både forrige og nåværende regjering har hatt som mål at den statlige lokaliseringspolitikken skal komme flere norske regioner til gode, og uttrykker dette tydelig i stortingsmeldingen om distriktpolitikk for framtida (KDD 2023). Tradisjonelt har fysiske omlokaliseringer eller nyetableringer av statlig virksomhet vært viktig for å oppnå en slik omfordeling av statlige arbeidsplasser. Blant eksempler på dette er nyetableringen av Norsk helsearkiv på Tynset i 2019 og vedtaket om å flytte 30 arbeidsplasser til Landbruksdirektoratets avdeling på Steinkjer i 2017. En del av vedtakene om fysisk flytting har ført til utfordringer og lokaliseringsdebatter som både kan være politisk krevende og som kan gjøre at det er vanskelig å beholde eller rekruttere kompetanse til virksomhetene¹. I retningslinjene for etableringen av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon uttrykkes det at *nye virksomheter* i hovedsak skal bli lokalisert utenfor Oslo og sentrale kommuner i Oslo-området (Regjeringen, 2024). I stortingsmeldingen *Eit godt liv i heile Noreg* (KDD, 2023) blir det også uttrykt at regionale arbeidsmarkeder i Norge kan bli styrket gjennom muligheten for å jobbe såkalt *desentralisert* gjennom fjernarbeid med statlige oppgaver:

Det vil seie at statlege arbeidsplassar som i dag er lokaliserte i dei største byane eller dei mest sentrale områda av landet, i større grad kan gjerast tilgjengelege for arbeidstakarar i distriktskommunar ulike stader i landet (KDD 2023: side 18).

Desentralisert arbeid er ment å være et mindre inngripende virkemiddel for å styrke regionene gjennom flere kompetansesarbeidsplasser uten at eksisterende virksomheter må gjennomgå omfattende flyttinger. Ifølge regjeringens veileder for desentralisert arbeid i staten (Regjeringen, 2023) er avtaler om desentralisert arbeid særlig aktuelt ved nyrekrutteringer, men i svar til representantforslag i Stortinget i 2023 (Stortinget 2023) skriver regjeringen at de også har som ambisjon at statlige arbeidsgivere kan velge å tilby ansatte muligheten for desentralisert arbeid i situasjoner hvor den ansatte ellers ville sluttet. I 2023 ble samtlige statlige virksomheter bedt om å vurdere muligheten for å benytte desentralisert arbeid i Regjeringens fellesføringer (DFD, 2023).

¹ <https://dagensperspektiv.no/samfunnsstyring/2023/statlige-arbeidsplasser-flytte-til-steinkjer-nei-takk>

Men hva menes egentlig med desentralisert arbeid? Ifølge veilederen kan desentralisert arbeid ta utgangspunkt i tre former:

I den **første formen (1)** for desentralisert arbeid jobber arbeidstakeren fra et kontorfellesskap utenfor kontorstrukturen til den statlige virksomheten. Dette kan både være i offentlige eller privateide lokaler. Eksempler er offentlige kontorfellesskap, regionale «næringshager», eller lokaler i privat regi der statlige virksomheter leier kontorer. Det kan også være i lokalene til annen statlig virksomhet. Intensjonen bak slike konstruksjoner er at kontorfellesskap som er utenfor kontorstrukturen til den statlige virksomheten vil kunne fungere som et sosialt arbeidsmiljø så vel som læringsfellesskap for desentraliserte arbeidstakere.

Den **andre formen (2)** for desentralisert arbeid er når arbeidstakeren jobber fra annet kontorsted innenfor kontorstrukturen til virksomheten, enn der arbeidstakeren organisatorisk hører til. Et eksempel her kan være at en arbeidstaker har mulighet til å fysisk sitte i den statlige virksomhetens kontorsted i Bodø selv om avdelingen arbeidstakeren organisatorisk sett hører til har tilholdssted eller tyngdepunkt i Oslo. En tydeligere operasjonalisering av denne formen er at arbeidstakeren sitter et annet sted enn sin faglige leder med personalansvar.

Den **trede formen (3)** for desentralisert arbeid er arbeid som utføres i arbeidstakerens hjem. Dette er en type desentralisert arbeid som har mye til felles med mye benyttet praksis (i staten og andre sektorer) for hjemmekontor. Til forskjell fra en mer allmenn bruk av hjemmekontor, omfatter desentralisert arbeid i hjemmet tilfeller der avstanden til både kontorsted, alternativt kontorfellesskap eller annen statlig avdeling i samme virksomhet er så lang at dagpendling ikke er realistisk eller formålstjenlig.

1.2 Kunnskap om fjernarbeid og desentralisert arbeid

Det er foreløpig begrenset kunnskap om utbredelsen og konsekvensene av desentralisert arbeid i statlige virksomheter i Norge, men potensialet for fjernarbeid eller stedsuavhengig arbeid har fått politisk oppmerksomhet i flere år. Fjernarbeid defineres av Bailey & Kurland (2002, side 384) som *working outside the conventional workplace and communicating, by way of telecommunications or computer-based technology*. Utviklingen av kommunikasjonsteknologi har gjort det mulig å arbeide fra nær sagt hvor som helst, og dette har blitt sett på som et velkomment politisk virkemiddel for at kompetansearbeidsplasser kan bli «stedsuavhengige».

Stedsuavhengige arbeidsplasser var en del av Regjeringens strategi for småbyer og større tettsteder i 2021 (KMD, 2021). I lys av bedre digitale muligheter for fjernarbeid trekkes både private og offentlige kontorfellesskap og kompetanseklunger fram som arenaer for stedsuavhengig arbeid der statlige ansatte også kan sitte. I strategien blir potensialet for flere stedsuavhengige arbeidsplasser i statlige samlokaliseringer som «Statens Hus» også vektlagt, og det blir dessuten nevnt at statlige virksomheter som Nærings- og fiskeridepartementet, Statens Vegvesen og Mattilsynet utvikler ulike ordninger for fjernarbeid. Begrepet «desentralisert arbeid» ble tatt i bruk samme år av regjeringspartiene i «Hurdalsplattformen 2021-2025» (Regjeringen, 2021a, side 34), der «det skal legges til rette for at statlige ansatte kan jobbe desentralisert gjennom å innføre nærhetsprinsipper for statlig styring».

Potensialet for stedsuavhengig eller såkalt desentralisert arbeid får også betydelig oppmerksomhet utenfor Norge. Ifølge OECD (2021) sannsynliggjør «den nye normalen» etter koronapandemien at stedsuavhengig arbeid vil åpne opp for flere kompetansearbeidsplasser

utenfor store byer og arbeidsmarkeder på en måte som gagnar både distriktene og arbeidstakere. Ikke minst vil mulighetene for stedsuavhengig arbeid kunne dempe prispresset på boliger på den måten at flere (særlig unge) får muligheten til å bosette seg andre steder enn i de svært pressede storbyregionene, og dette vil igjen stimulere småbyer og tettsteder med kompetansearbeidsplasser og andre økonomiske synergier. Samtidig viser for eksempel ikke Eurofound's ferske rapport «Regional employment change and the geography of telework in Europe» (2024) entydige funn om at regioner med lavere sentralitet relativt sett har blitt styrket. Riktignok finner de at sysselsettingen har gått noe opp i regioner med lav sentralitet (NUTS 2) etter koronapandemien, men de høyeste andelene med arbeidstakere som jobber hjemmefra er i storbyregionene.

I USA har statlige virksomheter benyttet fjernarbeid (inkludert det vi vil kalle desentralisert arbeid) i relativt stor utstrekning over mange år, også forut for koronapandemien fra 2020. Ifølge Monroe & Haug (2022) benyttet om lag 25 prosent av statsansatte i USA muligheten for fjernarbeid i 2018. Dels handler dette om at USA var tidlig ute med å benytte IT-teknologi og såkalte «virtuelle teams», der arbeidstakere i noen tilfeller til og med jobbet fra andre tidssoner (Powell et al. 2007).

Nivået av fjernarbeid i statlige virksomheter i USA var imidlertid også knyttet til politiske beslutninger om å redusere klimagassutslipp og lokal forurensning fra bilpendling på starten av 2000-tallet (Monroe & Haug, 2022). Samtidig skiftet det politiske fokuset fra klimagassutslipp til hvilke fordeler det gir statlige virksomheter og deres ansatte i form av bedre jobb-hjem balanse for arbeidstakere, og potensielt høyere produktivitet for arbeidsgiver (Stiles 2020). Også andre positive konsekvenser blir nevnt. I sin studie av fjernarbeid blant statsansatte i USA viser Caillier (2016) dessuten til at gruppen som benytter fjernarbeid rapporterer høyere «*public service motivation*» sammenlignet med gruppen som jobber på konvensjonelle arbeidsplasser. Monroe og Haug's studie fra 2022 rapporterer om at 96 prosent av statsansatte som besvarte surveyen deres svarte «*strongly agree*» eller «*somewhat agree*» på spørsmålet om muligheten for fjernarbeid ble sett på som en fordel for den statlige virksomhetens mulighet for å rekruttere og bevare arbeidskraft. Under og etter koronapandemien har nivået av fjernarbeid holdt seg høyt i USA, og det må understrekes at fjernarbeid er institusjonalisert på et dypere nivå i USA enn i Norge, for eksempel ved at avtaler om hjemmekontor og fjernarbeid er nedfelt i tariffavtaler.

Samtidig som studiene over viser til mange av de positive sidene ved fjernarbeid, har Kongressen uttrykt bekymring for at det store omfanget under og etter koronapandemien kan underminere samfunnsoppdraget til statsansatte og at det kan gå utover arbeidsmiljøet. Regjeringen til Joe Biden satte derfor i gang en stor utredning om fjernarbeid gjennomført av Office of Management and Budget (OMB, 2024), der det foreligger en rekke anbefalinger om «*return to work*» knyttet til fordelene ved tilstedeværelse, som et godt sosialt arbeidsmiljø og kreative samarbeidsrelasjoner. I motsetning til i Norge ser vi altså at det amerikanske politiske miljøet ønsker å redusere mulighetene for fjernarbeid for statsansatte. Samtidig må det understrekes at det fortsatt er betraktelige åpninger for hybride løsninger og at nivået fra før var betydelig høyere. Vi må også understreke at skillet mellom ordinært hjemmekontor og det som vi i denne rapporten definerer som 'desentralisert arbeid' ikke er tydelig i rapportene og artiklene fra den amerikanske konteksten.

Siden pandemien har antall studier om konsekvenser av fjernarbeid generelt og hjemmekontor spesielt nærmest eksplodert. Vi anser flere norske studier og utredninger om konsekvenser av hjemmekontorarbeid som relevante for denne rapporten fordi det er en del fellesnevner mellom arbeidsformer som innebærer fjernarbeid og avstand til ledere og kolleger. Blant relevante norske studier som har tatt for seg konsekvenser av fjernarbeid og hjemmekontor, er Arbeidsforskningsinstituttets utredning for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2020-2022 (Ingelsrud et al. 2022). Konteksten for denne studien er imidlertid de spesielle betingelsene som

preget arbeidslivet under Covid-19-pandemien. Det gjelder også andre undersøkelser fra samme tid, som Fafos hjemmekontorundersøkelse i 2020 (Nergaard, 2020) og NIFUs undersøkelse om pandemiens virkning på forskningssektoren (Ramberg & Wendt, 2023). I pågående studier spiller ikke pandemien en like viktig rolle, og det foregår for tiden flere prosjekter om konsekvenser av fjernarbeid som er finansiert av Norges Forskningsråd. Blant disse er prosjektene *Crossbow* og *Flex-IT* som ledes av Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet, og *Remote* som ledes av Universitetet i Sørøst-Norge. Det finnes også andre undersøkelser om hvordan muligheten for fjernarbeid er med på å endre forventningene til arbeidslivet, og på plattformer som finn.no er muligheten for hjemmekontor/fjernarbeid nå blant de viktigste søkekriteriene i jobbannonser.

Fjernarbeid/hjemmekontor har også vært tema i Arbeidsgiverbarometeret i Staten (Regjeringen, 2021b, Regjeringen, 2022), Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) (SSB, 2024) og YS Arbeidslivsbarometer (2024). I Arbeidsgiverbarometeret i Staten fra 2022 oppga om lag 9 av 10 statlige arbeidsgivere at de ønsket å gi medarbeiderne mer fleksibilitet til å jobbe hjemmefra når pandemien er over (sammenlignet med før pandemien), og omtrent like mange har gjort det i praksis. I 2023 oppgir 45 prosent av statlige arbeidsgivere at «mer hjemmekontor, fjernarbeid og desentralisert arbeid» er de utviklingstrekkene med størst betydning for lederrollen fremover.

Hjemmekontor ble tatt inn som en egen variabel i Arbeidskraftundersøkelsen i 2021. For alle næringer sett under ett benytter nesten halvparten av alle sysselsatte hjemmekontor, men de fleste av disse jobber mindre enn halvparten av tiden hjemmefra. Arbeidslivsbarometeret til YS gir tilsvarende tall. Både AKU og Arbeidslivsbarometeret måler imidlertid kun forekomsten av hjemmekontor. De har ingen spørsmål om positive eller negative sider ved hjemmekontor for arbeidsgivere eller arbeidstakere.

Forskning på fjernarbeid og hjemmekontor tar generelt sett opp relevante perspektiver for desentralisert arbeid, og ulike studier viser som nevnt over både til positive og negative konsekvenser og erfaringer. Blant eksempler på positive konsekvenser, nevner blant annet Felstead og Henseke (2017) at det å gi rom for fjernarbeid i organisasjoner kan gi høyere jobbtillfredshet for den enkelte arbeidstaker, høyere lojalitet til organisasjonen, og at det også kan gi høyere produktivitet i en del tilfeller. I AFIs studie under pandemien (Ingelsrud et al., 2022), var betraktningene ledere hadde om ansattes produktivitet på hjemmekontor også knyttet til like god eller høyere produksjon. Digitale verktøy og løsninger viste seg også å fungere overraskende godt, både for ansatte og ledere. Fjernarbeid kan imidlertid også gi en del negative konsekvenser. For eksempel viser Golden et al. (2008) til at sosial isolasjon kan gå utover både psykisk helse og hvor godt hver enkelt arbeidstaker klarer å utføre jobben. Pyöriä (2011) advarer mot mangelen på det vi kan kalle læringsfellesskap, og assosierer fjernarbeid med færre faglige impulser. Konsekvensene av fjernarbeid henger imidlertid sammen med hvor ofte den enkelte fjernarbeider, kontekstuelle forhold på arbeidsplassen som graden av sosial støtte og relasjon til leder, og hvilken personlighet den som fjernarbeider har (Lunde et al., 2022).

Gjennom erfaringene fra pandemien peker flere av bidragene i en ny antologi av Bergum, Peters og Vold (2023) på at fjernarbeid - i lys av disse potensielle fallgruvene - gir ledere et viktigere og mer komplekst personalansvar. Dette viser også Ingelsrud et al. (2022): Ledere er ikke nødvendigvis bekymret for arbeidstakeres individuelle produksjon ved fjernarbeid, de er mer bekymret for arbeidstakernes psykiske helse og at det sosiale arbeidsmiljøet og læringsfellesskapet på arbeidsplassen forvitrer.

Fjernarbeid gir altså arbeidsgivere og virksomheter tydelige *dilemmaer* som det kan være krevende å forvalte. På den ene siden har erfaringer fra pandemien vært positive. Hjemmekontor og fjernarbeid oppfattes som et gode av jobbsøkere, og det har blitt skapt forventninger til arbeidsgivere om å tilby disse ordningene (Aksnes et al., 2023). Det å tilby hjemmekontor og

fjernarbeid som en mulighet kan gi arbeidsgivere større spillerom i rekrutteringsprosesser og i sammenhenger hvor man ønsker å beholde viktige medarbeidere. Det kan også bidra til å forlenge senkarrierer ved å tilby større geografisk fleksibilitet. Det er imidlertid viktig å påpeke at det å ha tilgang til å jobbe hjemmefra for eksempel 2 dager per uke, *ikke* er det samme som permanent hjemmekontor. Det er ikke nødvendigvis slik at arbeidstakere som setter pris på fleksibiliteten ved begrenset hjemmekontor ville satt samme pris på permanent arbeid hjemmefra.

Personalledelse ved store geografiske avstander – såkalt fjernledelse eller avstandsledelse - er krevende. Dette dilemmaet anerkjente staten eksplisitt ved å tilby kurs i fjernledelse i regi av DFØ² under pandemien. Kurs i fjernledelse eksisterer fortsatt som en del av læringsplattformen i staten³.

Mulighetene for desentralisert arbeid og betingelsene for eventuell fjernledelse, vil variere etter type virksomheter og arbeidsoppgaver. I enkelte etater er arbeidsoppgavene stedbundne av ulike grunner, mens det for eksempel på IT-utviklingssiden kan være enklere å få til fjernarbeid. Det er også noen viktige forskjeller mellom de ulike formene for desentralisert arbeid – eksternt kontorfellesskap, intern kontorstruktur eller arbeid hjemmefra – fordi noen av formene innebærer et arbeidsfellesskap, mens hjemmekontorløsningen kan innebære større risiko for sosial og faglig isolasjon. Vi går ut fra at de to første formene for desentralisert arbeid (arbeid fra arbeidsfellesskap utenfor eller innenfor kontorstrukturen til aktuell virksomhet), *også* kan innebære mulighet for delvis hjemmekontor. Dette øker i tilfelle kompleksiteten ved desentralisert arbeid ytterligere.

1.3 Oppdragsforståelse og problemstillinger

I denne studien av desentralisert arbeid i staten belyser vi seks hovedproblemstillinger som strukturerer rapportens analysekapitler. I den første problemstillingen spør vi om statlige virksomheter vurderer og rapporterer på fenomenet, hvordan de forstår begrepet og hvilke arenaer og pådrivere som kan knyttes til 'desentralisert arbeid'.

1. Hvordan rapporterer og forstår statlige virksomheter 'desentralisert' arbeid, og hvilke arenaer og pådrivere kan knyttes til ordningen?

I de to neste problemstillingene er vi opptatt av omfanget av fenomenet, både i form av erfaringer og faktisk benyttelse, og hvorvidt statlige virksomheter har intensjoner om å bruke det:

2. Hvor stort er omfanget av desentralisert arbeid i staten (faktisk bruk)?

3. Hvor utbredt er intensjoner om bruk av desentralisert arbeid?

I problemstilling 4-6 belyser vi virksomhetenes vurderinger knyttet til muligheten for å legge til rette for desentralisert arbeid, hvilke begrunnelser de har for å benytte det, hvilke forutsetninger som er viktige, og hvilke konkrete erfaringer de har med desentralisert arbeid. Vi vurderer også utfordringer med ordningen.

4. Hva er viktige begrunnelser⁴ for desentralisert arbeid, og hva bør ligge til rette for at det skal fungere?

5. Hvilke utfordringer ser statlige virksomheter med desentralisert arbeid?

² <https://arbeidsgiver.dfo.no/ledelse/fjernledelse>

³ <https://laeringsplattformen.dfo.no/kursoversikt/fjernledelse>

⁴ Utover distriktpolitiske hensyn.

6. Hvilke erfaringer har ulike aktører i statlige virksomheter med bruk av desentralisert arbeid?

De tre siste problemstillingene dekker en rekke temaer der virksomheter vurderer fordeler eller ulemper med desentralisert arbeid og i hvilke tilfeller det er formålstjenlig. Disse inkluderer temaer som rekruttering og bevaring av kompetanse, tilrettelegging ved omorganiseringer eller flyttinger, systemer og rutiner for kommunikasjon og møteplasser, arbeidsoppgaver, ledelse, arbeidsmiljø, faglige fellesskap og statlige virksomheters legitimitet i distriktene. I tillegg dekker problemstilling 6 konkrete erfaringer fra ansatte som jobber desentralisert, ledere som leder desentralisert, og tillitsvalgte som representerer ansatte som jobber desentralisert.

I tabell 1-1 forklarer vi hvilke underspørsmål og temaer som har vært viktige for hver av problemstillingene. I tabellen nevner vi også de viktigste datakildene for å besvare hver problemstilling. Ytterligere forklaring av fremgangsmåte ved hver metode/datakilde kommer i neste del.

Tabell 1-1: Problemstillinger, aktuelle underspørsmål og viktigste datakilder

Problemstilling	Underspørsmål som har vært benyttet	Viktigste datakilder
1. <i>Hvordan rapporterer og forstår statlige virksomheter 'desentralisert arbeid', og hvilke arenaer og pådrivere kan knyttes til ordningen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Forstår statlige virksomheter hva 'desentralisert arbeid' innebærer? Hvordan har statlige virksomheter rapportert om desentralisert arbeid? På hvilke arenaer blir desentralisert arbeid drøftet/tatt opp? Hvem er de viktigste pådriverne for desentralisert arbeid? Har virksomhetene egne retningslinjer for desentralisert arbeid? 	Dokumentstudier (årsrapporter), spørreundersøkelse og casestudier.
2. <i>Hvor stort er omfanget av desentralisert arbeid i staten (faktisk bruk)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hvor mange virksomheter har tatt desentralisert arbeid i bruk? Hvor mange arbeidstakere i hver virksomhet gjelder det? Hvor mange virksomheter benytter type 1, type 2 og type 3 av desentralisert arbeid? Hva kjennetegner virksomheter som har tatt desentralisert arbeid i bruk? 	Spørreundersøkelse og dokumentstudier (årsrapporter) som hovedmetoder. Innledende intervjuer og casestudier som supplerende metoder.
3. <i>Hvor utbredt er intensjoner om bruk av desentralisert arbeid i staten?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hvor mange virksomheter gir uttrykk for at de har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid? Hva ligger i intensjonene om desentralisert oppgaver, for eksempel i at de lyser ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid? 	Spørreundersøkelse og dokumentstudier (årsrapporter) som hovedmetoder. Casestudier som supplerende metode.

	<ul style="list-style-type: none"> Hva kjennetegner virksomheter som har intensjon om å benytte desentralisert arbeid? 	
4. <i>Hva er begrunnelser for desentralisert arbeid, og hva må ligge til rette for at det skal fungere?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hva er de viktigste begrunnelsene for desentralisert arbeid? Kan det å tilby desentralisert arbeid være gunstig for å rekruttere/bevare viktig kompetanse? For hvilke funksjoner eller stillingstyper vurderer statlige virksomheter desentralisert arbeid som formålstjenlig? Hvilke oppgaver vurderes som egnet eller uegnet for desentralisert arbeid? Hva må ligge til rette i form av strukturelle og individuelle forutsetninger? 	Casestudier og dokumentstudier (årsrapporter), spørreundersøkelse som supplerende metode.
5. <i>Hvilke utfordringer ser statlige virksomheter med desentralisert arbeid?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hva vurderes som utfordringer knyttet til desentralisert arbeid? Hvilke begrunnelser benyttes mot desentralisert arbeid? 	Casestudier og dokumentstudier (årsrapporter) som hovedmetoder, spørreundersøkelse som supplerende metode.
6. <i>Hvilke erfaringer har statlige virksomheter med desentralisert arbeid?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hva er viktige læringspunkter fra virksomheter med erfaring fra desentralisert arbeid? Hva forteller de ulike aktørene (ansatte som jobber desentralisert, ledere som leder ansatte som jobber desentralisert, tillitsvalgte som har vært med i drøftinger om desentralisert arbeid)? 	Casestudier.

2 Metode og datakilder

For å besvare og belyse problemstillingene har vi benyttet følgende hovedmetoder for datainnsamling i prosjektet:

- Gjennomgang av statlige virksomheters årsrapportering på fellesføringer som omfatter bruk av desentralisert arbeid
- Spørreundersøkelse blant statlige virksomheter
- Casestudier i et utvalg statlige virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid

AFI/OsloMet har innarbeidede rutiner for å sikre overholdelse av gjeldende personvernlovgivning og regler for informert samtykke. Rutinene inkluderer ansvarsbeskrivelse for ulike roller, konkrete rutiner for behandling av ulike typer personopplysninger, og systemer for datasikkerhet samt internkontrollrutiner. Vi har avtale med SIKT (tidligere NSD), som fungerer som vår rådgiver i personvernsaker, og prosjektet er meldt inn til og godkjent av dem. Alle data er samlet inn og lagret forskriftsmessig på sikre servere ved OsloMet.

Vi redegjør nærmere for de ulike datakildene i avsnittene under.

2.1 Årsrapporter fra statlige virksomheter

En av tre hovedmetoder i denne utredningen er gjennomgangen og analysen av statlige virksomheters årsrapporter for 2023. Som en del av fellesføringene for 2023 har alle statlige virksomheter blitt bedt om å rapportere vurderinger av muligheten for desentralisert arbeid.

Vi har benyttet DFØ Kudos⁵ som elektronisk samlingspunkt for statlige virksomheters årsrapporter og har gått gjennom samtlige årsrapporter vi har fått tilgang til gjennom denne portalen per 19.08.2024. Ikke alle statlige virksomheter har rapportert på fellesføringene, men vi har også registrert ikke-svar. Fordi fellesføringene ikke legger opp til skjematiske svar, er det også store forskjeller i måten desentralisert arbeid blir rapportert på. I vår analyse har vi hatt mulighet til å lage enkelte kvantifiserbare kategorier, mens vi for andre kategorier kan benytte tekst som kvalitativ kilde. I tillegg til å være en av tre metoder for datainnsamling, har gjennomgangen av årsrapporter også fungert som viktig innspill til utvelgelse av casevirksomheter i prosjektet, som vi skal komme tilbake til. Noen virksomheter utmerker seg for eksempel ved å rapportere om satsing på desentralisert arbeid og at det harmonerer med arbeidsoppgaver eller behovet virksomhetene har for kompetanse. Andre virksomheter utmerker seg motsatt ved at de har tatt aktivt stilling til desentralisert arbeid og vurdert ordningen som mindre aktuell. En siste kategori er virksomheter som er mer nøytrale i sin omtale av desentralisert arbeid, eller som rapporterer svært sparsomt og slik sett er vanskelige å tolke. Alle disse posisjonene er viktige å få frem i analysen av årsrapporter, men fordi vi i casestudiene har ønsket å få mest mulig kunnskap om virksomheter med størst erfaring, har vi valgt å gå videre med intervjuer i førstnevnte kategori.

Vi har altså valgt å benytte en kombinasjon av gjensidig utelukkende kategorier og åpne svar i analysen av årsrapporter. I mange tilfeller har informasjonen vi har kunnet hente fra årsrapporter vært mangelfull, og verdier som «uklart» forekommer derfor ofte. Vi har likevel valgt å ta med disse kategoriene fordi tilsynelatende nøytrale "ikke-omtaler" er nyttig informasjon i seg selv. Som vi skal komme tilbake til under 2.2 (spørreundersøkelse) har konstruksjonen av kvantitative

⁵[https://kudos.dfo.no/soek?query=%C3%A5rsrapport&filters\[0\]=type%24%C3%85rsrapport&filters\[1\]=publication_year%242024&page=4](https://kudos.dfo.no/soek?query=%C3%A5rsrapport&filters[0]=type%24%C3%85rsrapport&filters[1]=publication_year%242024&page=4) Lastet ned mellom 10.05.2024 og 19.08.2024

variabler fra gjennomgangen av årsrapporter også gjort det mulig å utvide utvalget (N) av virksomheter for enkelte spørsmål fra spørreundersøkelsen.

I vår gjennomgang av årsrapporter fra 2023 har vi benyttet følgende variabler med gjensidig utelukkende verdier:

1. Har rapportert om desentralisert arbeid (Ja/Nei)

Denne variabelen forklarer enkelt om den statlige virksomheten har rapportert på den statlige fellesføringen om å vurdere desentralisert arbeid eller ikke. I fellesføringene fra 2023 ble samtlige statlige virksomheter bedt om å vurdere desentralisert arbeid som en del av årsrapporteringen. I vår gjennomgang ser vi slike vurderinger og omtale av desentralisert arbeid i 71 prosent av årsrapportene vi har hatt tilgang til. Selv om bruttoutvalget på tilgjengelige årsrapporter er fra 180 statlige virksomheter (per 19.08.2024), består derfor nettoutvalget som *har rapportert* på desentralisert arbeid av 127 virksomheter.

2. Har forstått begrepet desentralisert arbeid riktig (Ja/Nei/Delvis)

Den andre variabelen vi har valgt å kode, er om virksomhetene virker å ha forstått begrepet riktig. I tillegg til Ja/Nei, har vi valgt å legge til mellomverdien «delvis» der vi vurderer at virksomheten ikke er helt presis i sin omtale av desentralisert arbeid og at vi slik sett er usikre på om tolkningen er riktig.

3. Har vurdert desentralisert arbeid (Ja, Nei, uklart)

Det å *vurdere* muligheten for desentralisert arbeid var et sentralt mandat i fellesføringene i årets rapportering for statlige virksomheter, og vi tolker dette som at det burde foreligge et relativt tydelig standpunkt og/eller refleksjon rundt desentralisert arbeid. Som for forrige variabel har vi i tillegg til Ja/Nei lagt til verdien «Uklart».

4. Benytter eller har benyttet desentralisert arbeid i virksomheten (Ja, Unntaksvis, Nei, Uklart)

Kodingen av denne variabelen innebærer en tolkning av om virksomheten har erfaring med bruk av desentralisert arbeid, og at vi kan benytte variabelen til å si noe om faktisk omfang. I tillegg til Ja/Nei har vi her lagt til «unntaksvis» der virksomheten eksplisitt refererer til at det har blitt benyttet, men kun i enkelttilfeller. Vi har også lagt til «uklart» der det ikke framstår som tydelig at virksomheter enten har eller ikke har benyttet desentralisert arbeid.

5. Har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid (Ja, Nei, Uklart)

Verken vurderingen av desentralisert arbeid eller erfaring med desentralisert arbeid innebærer nødvendigvis at virksomheten har intensjoner om å benytte muligheten for det framover. Denne variabelen kategoriserer virksomhetene etter uttrykt intensjon med verdiene Ja/Nei/Uklart.

6. Har lyst ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid (Ja, Nei, Uklart)

Noe som mer enn noe annet viser intensjoner om å benytte desentralisert arbeid helt eksplisitt, er om virksomheten har lyst ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid. Der virksomheter har nevnt dette har vi kategorisert verdiene Ja/Nei/Uklart.

7. Grad av refleksjon i rapportering (Lav, Middels, Høy)

Det er stor variasjon i hvor omfattende og reflekterte statlige virksomheters rapporter om desentralisert arbeid er. På grunn av dette har vi valgt å lage en variabel som antyder grad av refleksjon (Lav/Middels/Høy).

8. Beholde/rekruttere (generell) kompetanse særskilt nevnt (Ja, Nei)

De to siste variablene som vi har kodet for kvantitativ analyse er knyttet til om virksomheter eksplisitt har nevnt at desentralisert arbeid er viktig for å rekruttere og/eller beholde kompetanse i virksomheten. I analysen av årsrapporter har vi kun kodet dette hvis det har blitt nevnt med verdiene Ja/Nei.

9. Beholde/rekruttere IT-kompetanse særskilt nevnt (Ja, Nei)

En antakelse vi hadde før analysen av årsrapporter, var at IT-kompetanse var ansett som særlig kritisk kompetanse, og vi har derfor valgt å kode Ja/Nei om dette blir nevnt i rapporteringen.

10. Om virksomheten har flere kontorsteder

En annen antakelse vi hadde før analysen, var at statlige virksomheter med flere kontorsteder i forskjellige deler av Norge ville ha bedre forutsetninger for å kunne tilby desentralisert arbeid. Vi har derfor sjekket alle virksomheter for om de har flere kontorsteder med gjensidig utelukkende kategorier Ja/Nei.

11. Virksomhetens størrelse målt i antall årsverk.

En siste antakelse vi hadde før analysen, var at virksomhetens størrelse målt i antall årsverk kunne påvirke både erfaring med og intensjoner om desentralisert arbeid. Vi har sjekket virksomhetenes registrerte årsverk gjennom oversikter fra DFØ og ført opp dette som verdi på variabelen «størrelse» blant virksomhetene som har rapportert på desentralisert arbeid.

I tillegg til å lage variabler som kan analyseres kvantitativt, har vi kodet tekst fra årsrapportene til kvalitativ analyse. Tekstanalysen av årsrapporter berører særlig problemstilling 4 og 5 om begrunnelser og forutsetninger for, og utfordringer med, desentralisert arbeid, og supplerer på denne måten intervjudata vi har fra casevirksomhetene. I motsetning til casevirksomhetene viser imidlertid tekstdata fra årsrapportene et betraktelig større spenn i argumentasjonen. Ikke minst gir årsrapportene mulighet for å vise mer av argumentasjonen for at virksomheter *ikke* ønsker å tilby desentralisert arbeid. Forut for gjennomgangen av alle årsrapportene lagde vi oss dessuten fem forhåndsbestemte kategorier for å kategorisere tekst som handlet om følgende:

1. Beholde/rekruttere kompetanse
2. Desentralisert arbeid fra annet kontorsted i samme virksomhet
3. Desentralisert arbeid fra kontorfellesskap utenfor virksomhet
4. Arbeid hjemmefra som desentralisert arbeid
5. Involvering av tillitsvalgte i drøfting av desentralisert arbeid

2.2 Spørreundersøkelse

For å få utfyllende informasjon om utbredelse av bruk, intensjoner og vurderinger rundt bruken av desentralisert arbeid har vi gjennomført en kort spørreundersøkelse blant HR-ledere og personalledere i samtlige statlige virksomheter. Spørreundersøkelsen inneholder også spørsmål om hvordan ledere oppfatter og bruker styringssignalene for desentralisert arbeid, om og hvordan fenomenet har blitt drøftet i partssamarbeidet, og ikke minst hvilke faktorer som oppfattes som viktige for å enten satse eller ikke satse på desentralisert arbeid. Undersøkelsen ble distribuert elektronisk via det nettbaserte verktøyet SurveyXact 17. juni 2024. Vi purret to ganger; én gang før skoleferien og én gang etter skoleferien. Vi har fått svar fra totalt 82 virksomheter. Det utgjør 42 prosent av alle virksomhetene vi sendte den til. Vi finner ingen systematiske skjevheter i

utvalget med tanke på virksomhetsstørrelse. Svarprosenten er altså omtrent den samme blant små, mellomstore og store virksomheter.

Vi kommer tilbake til detaljerte spørsmål i analysedelen av denne rapporten (3), men gir her en oversikt over de tematiske bolkene som spørreundersøkelsen er konstruert rundt:

- a) Den første gruppen av spørsmål, dreier seg om på hvilken måte virksomheten har berørt temaet som et svar på fellesføringen om desentralisert arbeid. Dette inkluderer spørsmål om styringsdialog og hvor og hvordan temaet har blitt diskutert (for eksempel på ledermøter, som en del av partssamarbeidet, på allmøter eller i forbindelse med stillingsutlysninger).
- b) Den andre gruppen av spørsmål er et forsøk på å få virksomheten til å skille tydelig mellom 'hjemmekontor' og 'desentralisert arbeid', og vi har også tatt inn spørsmål om hvilken praksis virksomheten har når det gjelder hjemmekontor.
- c) Den tredje gruppen av spørsmål er en kartlegging av bruk, vurderinger og typer av desentralisert arbeid i de statlige virksomhetene.
- d) Den fjerde gruppen av spørsmål handler om vurderinger av hvor viktige ulike faktorer er for at virksomheten skal kunne tilby desentralisert arbeid. Blant disse er hvorvidt det å tilby desentralisert arbeid er et egnet virkemiddel for å rekruttere/beholde arbeidskraft.
- e) Den femte gruppen av spørsmål i spørreundersøkelsen handler om hvilke retningslinjer virksomhetene har for desentralisert arbeid og hva retningslinjene innebærer.
- f) Den sjette gruppen av spørsmål omhandler utfordringer som virksomhetene identifiserer ved bruk av desentralisert arbeid.
- g) Til slutt stiller vi spørsmål om hvilke aktører som oppfattes som de viktigste pådriverne for desentralisert arbeid.

2.3 Koblede data fra spørreundersøkelsen og årsrapportene

Både spørreundersøkelsen og årsrapportene inneholder opplysninger om hvorvidt virksomhetene benytter desentralisert arbeid, har intensjoner om å legge til rette for desentralisert arbeid i fremtiden og hvorvidt de har lyst ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid. For å få et samlet bilde av praksis og intensjoner har vi koblet data fra virksomhetene som har besvart spørreundersøkelsen og data fra de som har rapportert på desentralisert arbeid i årsrapportene. I dette koblede datamaterialet har vi opplysninger om totalt 158 statlige virksomheter. For 51 virksomheter har vi data fra begge kildene, for 31 har vi kun opplysninger fra spørreundersøkelsen og for 76 virksomheter har vi kun opplysninger fra årsrapporten.

Vi har laget to samlevariabler basert på dette materialet:

1. Har brukt desentralisert arbeid (ja, nei, uklart)
2. Har intensjon om desentralisert arbeid (ja, nei, uklart)

Vi har lagt en liberal tolkning til grunn i operasjonaliseringen av disse to variablene og kodet både bruk og intensjoner som «ja», selv om dette er uklart i en av kildene eller det ikke er samsvar mellom dem. Manglende samsvar, altså at opplysningene vitner om bruk eller intensjoner i en av kildene, men ikke i den andre, gjelder kun fem virksomheter for hver av variablene.

Virksomhetene har videre fått verdien «nei» der dette går klart frem av begge kildene, eller i én av kildene dersom det ikke finnes data om virksomheten fra den andre kilden. Øvrige virksomheter har fått verdien «uklart».

I tillegg til disse to samlevariablene har vi sett på antall virksomheter i det samlede materialet som har lyst ut desentraliserte stillinger, enten basert på opplysninger fra årsrapportene eller fra

spørreundersøkelsen. Vi har også sjekket om de virksomhetene som kun finnes i spørreundersøkelsen har flere kontorsteder, slik at vi har opplysninger om dette for alle virksomheter i det samlede materialet. Endelig har vi koblet på opplysninger om antall årsverk i virksomhetene basert på statsregnskapet for 2023⁶. I statsregnskapet fant vi opplysninger om antall årsverk for 149 av de 158 virksomhetene i materialet. Vi har videre delt virksomhetene inn i tre grupper etter størrelse; Under 100 årsverk, 100-499 årsverk og 500 årsverk eller flere, som vist i tabell 2-1.

Tabell 2-1: Virksomheter etter antall årsverk

	N	Prosent
Under 100 årsverk	51	34,2 %
100-499 årsverk	62	41,6 %
500 årsverk eller flere	36	24,2 %
I alt	149	100,0 %

⁶ <https://statsregnskapet.dfo.no/virksomheter>

2.4 Casestudier

I utredningen har vi gjennomført casestudier av 6 statlige virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid. Formålet med casestudiene har først og fremst vært å få dypere og kontekstuell kunnskap om desentralisert arbeid som ikke er like lett å fange opp gjennom spørreundersøkelse og årsrapporter. Spesielt gjelder dette problemstillingen om hvordan virksomheter beskriver og vurderer sine erfaringer med desentralisert arbeid.

I intervjuene har vi blant annet spurt om hva som er årsaken til at enkelte ansatte arbeider desentralisert, hva desentralisert arbeid innebærer i praksis og hvorvidt desentralisert arbeid er omtalt eller regulert i den enkeltes arbeidskontrakt. Videre har vi spurt om hva som kjennetegner samarbeid og samhandling mellom ansatte som arbeider desentralisert, deres kolleger og nærmeste leder, hva ulike informanter vurderer som fordeler og ulemper med desentralisert arbeid knyttet til forhold som oppgaveløsning og arbeidsmiljø, samt hva de mener er betydningen av at det finnes (kompetanse) arbeidsplasser som er desentraliserte.

Valg av casevirksomheter

Virksomhetene er valgt ut på bakgrunn av en kombinasjon av gjennomgangen av årsrapporter og dialog med KDD. Vi har prioritert virksomheter som i årsrapportene oppgir at de har et visst volum av desentralisert arbeid. Videre har det vært et mål å velge ut virksomheter med ulike samfunnsoppdrag, ulike typer kompetansekrav og oppgavetyper, samt ivareta en viss geografisk spredning og ulik grad av sentralitet. Det har også vært et mål å inkludere virksomheter som kan fungere som «best case» for hvordan desentralisert arbeid kan være formålstjenlig, både med tanke på funksjon og arbeidsoppgaver, det å kunne tilby kompetansearbeidsplasser i distriktene, og det å skaffe eller bevare kompetanse. UH-sektoren ble ikke vurdert for caseundersøkelser fordi disse virksomhetene har spesielle betingelser for fjernarbeid som skiller dem fra andre statlige virksomheter. En av virksomhetene er valgt ut fordi den tidligere har vært gjennom en utflyttingsprosess, hvor et viktig formål har vært å undersøke hvordan det er arbeidet med å rekruttere og beholde kompetanse. Dette valget ble også gjort som følge av et tilleggsoppdrag om å vurdere hvordan utflyttinger påvirker rekruttering og bevaring av kompetanse.

Datakilder og fremgangsmåter

Datakilder i casestudiene er dokumenter og intervjuer. Vi har samlet inn enkelte dokumenter fra virksomhetene som inngår i casestudiene som omtaler desentralisert arbeid, men den vesentligste datakilden er kvalitative intervjuer. Vi har intervjuet til sammen 35 informanter fra følgende grupper:

- Ledere og rådgivere innen HR (6 informanter)
- Ledere som har personalansvar for ansatte som arbeider desentralisert (9 informanter)
- Ansatte som jobber desentralisert (14 informanter)
- Tillitsvalgte (6 informanter)

Samtlige informanter fikk tilsendt informasjon om formålet med prosjektet i forkant av intervjuet. Informantene ga muntlig informert samtykke til deltagelse i studien. Intervjuene ble gjennomført på Teams av 1-2 forskere fra prosjektteamet, og varte mellom 40-60 minutter. Vi benyttet en semistrukturert intervjuguide som omhandlet informantenes erfaringer med temaer som retningslinjer for desentralisert arbeid, arbeidsoppgaver, praktiske/tekniske løsninger, samarbeid, arbeidsfelleskap og ledelse. Noen intervjuer ble tatt opp på bånd før de ble transkribert og anonymisert, mens vi under andre intervjuer tok fyldige notater underveis.

2.5 Casevirksomhetene

Tabell 2-2 viser hvilke virksomheter som inngår i casestudiene, samt nøkkelinformasjon om den enkelte virksomhet⁷.

Tabell 2-2: Virksomheter som inngår i casestudiene⁸

Navn på virksomhet	Årsverk 2023	Antall kontorsteder	Kjerneoppgaver	Form for desentralisert arbeid	Viktigste begrunnelse for desentralisert arbeid
Lånekassen	362	4	Forvaltning, saksbehandling, IT-utvikling	Arbeid hjemmefra	Flere lokasjoner. Rekruttere IT-kompetanse
Norges geologiske undersøkelse (NGU)	171	1 (+ prøvelager)	Forskning, geologi	Arbeid hjemmefra, kontorfellesskap utenfor virksomheten	Beholde kompetanse, tilrettelegging
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	636	6	Forvaltning av vassdrag og energi	Annet kontorsted i virksomheten, kontorfellesskap utenfor virksomheten	Regional tilstedeværelse
Sikt	345	3	Saksbehandling og datahåndtering	Arbeid hjemmefra, annet kontorsted i virksomheten, kontorfellesskap utenfor virksomheten	Flere lokasjoner. Rekruttere og beholde kompetanse
Skatteetaten	6229	57	Forvaltning Veiledning Saksbehandling	Annet kontorsted i virksomheten, annet kontorfellesskap	Mange lokasjoner. Rekruttere og beholde kompetanse.
Statsforvalteren i Innlandet	215	2	Forvaltning Veiledning Saksbehandling	Kontorfellesskap utenfor virksomheten, arbeid hjemmefra	Beholde kompetanse, lokal legitimitet og synlighet

Om casevirksomhetene: type desentralisert arbeid, arbeidsavtaler og praktiske løsninger.

Casestudiene inkluderer seks virksomheter med ulike samfunnsoppdrag, som er strukturert og organisert på forskjellige måter. Dette gir ulike forutsetninger for å tilby desentralisert arbeid. For eksempel er en desentralisert struktur, med kontorer rundt om i landet, nødvendig for at NVE skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag. I en mindre virksomhet som NGU, derimot, er det en uttalt fordel at flest mulig sitter samlet fysisk for å skape et levende forskningsmiljø. Disse to virksomhetene har også forskjellige former for desentralisert arbeid. Hos NVE er fjernledelse utbredt, men de ansatte jobber fortsatt i ett av NVEs kontorlokaler. I NGU benyttes de to andre typene desentralisert arbeid, der ansatte enten jobber hjemmefra eller i et annet kontorfellesskap.

Som tidligere omtalt, har vi i forbindelse med casestudiene intervjuet til sammen 35 personer fra de ulike virksomhetene. Dette omfatter ledere, representanter for HR, tillitsvalgte og ansatte som arbeider desentralisert. Det er med andre ord snakk om relativt få personer fra hver informantgruppe, og relativt få informanter fra den enkelte virksomhet. Dette må det tas høyde for i beskrivelsene av virksomhetenes policy og regulering av desentralisert arbeid, og i tolkningen av funn.

Videre er enkelte virksomheter, slik som Skatteetaten, store (både i antall ansatte og antall lokasjoner), og intervjuene gir følgelig begrenset detaljkunnskap om hvordan desentralisert arbeid praktiseres ulike steder i virksomheten. Informanter på ledernivå har gjerne overordnet kunnskap

⁷ Informasjon basert på intervjuer i virksomhetene.

⁸ Årsverk hentet inn fra virksomhetenes årsrapporter for 2023.

om bruk av desentralisert arbeid på strategisk nivå, men mindre kjennskap til hvordan desentralisert arbeid er regulert og foregår i praksis i ulike divisjoner, avdelinger eller seksjoner, samt hvordan det er regulert på individnivå. Ansatte og ledere vi har intervjuet har først og fremst uttalt seg om sine individuelle erfaringer med desentralisert arbeid, og siden datamaterialet er så vidt begrenset kan vi ikke uten videre konkludere med at deres erfaringer er representative for virksomhetens policy og regulering av desentralisert arbeid.

Som det fremkommer av tabell 2-2, praktiserer de fleste virksomhetene både hjemmekontor og arbeid fra eksternt eller internt kontorfellesskap. Et unntak er Lånekassen, som har tatt et strategisk valg om å kun tilby permanent hjemmekontor som løsning. Desentralisert arbeid er forankret i den enkelte ansattes arbeidsavtale. Det varierer imidlertid hvordan, og hvor eksplisitt, avtalene omtaler desentralisert arbeid. Vårt inntrykk er at avtalene først og fremst handler om bruk av hjemmekontor og hvor mange hjemmekontordager som tillates i løpet av en uke, en måned eller et år, og hvor ofte den ansatte forventes eller plikter å være til stede på nærmeste kontorsted. Enkelte ansatte forteller at arbeidsavtalen er relativt presis når det gjelder hvor mye (fysisk) tilstedeværelse som er forventet fra dem.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av og tilretteleggingen for desentralisert arbeid er det store forskjeller mellom virksomhetene, noe som er naturlig ettersom de praktiserer ulike løsninger. I flere av virksomhetene forteller alle informantgrupper at «de har en vei å gå» når det gjelder retningslinjer og praktisk gjennomføring av desentralisert arbeid. Dette kan eksempelvis dreie seg om at man mangler gode retningslinjer og rutiner for hybridmøter, fjernledelse og oppmøte på hovedkontor, eller at det ikke finnes noen rammer for hjemmearbeidsplassen eller for å leie seg inn i kontorfellesskap utenfor virksomheten.

I det følgende kommer en nærmere beskrivelse av form for desentralisert arbeid, arbeidsavtaler og praktiske løsninger i hver enkelt casevirksomhet.

Lånekassen har utarbeidet rutiner og retningslinjer rundt desentralisert arbeid og skapt en skikkelig «rigg» rundt denne arbeidsformen. Denne riggen kalles for KOKO (Kompetanse trumfer kontor). Lånekassen startet en pilot i 2021, og har rekruttert IT-kompetanse på permanent hjemmekontor i flere omganger. Etter hvert har de også opprettet en heldigital seksjon for utviklere, hvor alle jobber desentralisert. Dette startet som et tiltak for å få tak i kompetansen de trenger på IT-området, og er nå en permanent løsning. De ansatte som jobber på denne måten kalles «hjemmekollega.»

Hjemmekollegene har permanent hjemmekontor, og det er ikke tillatt å jobbe fra andre steder. Arbeidsavtalene skal være så like som mulig en vanlig arbeidsavtale, hvor bare navnet på kontorlokalene er byttet ut med «hjemmekontor.» Arbeidsavtalen er relativt presis når det gjelder hvor hyppig hjemmekollegene må være fysisk til stede ved hovedkontorene i Oslo eller Trondheim (ca. fire ganger i året). Lånekassen finansierer reise og opphold til disse samlingene. Personalleder er hjemme hos hver enkelt ved oppstart for å sikre at fasilitetene er i orden. Alle hjemmekolleger må ha eget rom for hjemmekontoret i boligen sin. I onboardingsprosessen tilbringer alle nyansatte én uke ved hovedkontoret for å bli kjent med kolleger og arbeidsprosesser.

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har ingen overordnet strategi for desentralisert arbeid, men har primært valgt å tilby ordningen for å beholde kompetanse. Desentralisert arbeid benyttes kun unntaksvis, og det er skjønnsbasert hvem som får innvilget dette. Desentralisert arbeid er kontraktsfestet i arbeidsavtalen i en egen «fjernarbeidsavtale». Noen har fast avtale om å være ved hovedkontoret noen dager hver måned, og disse betaler reise og opphold selv. Andre er kun mer sporadisk til stede ved hovedkontoret. Noen jobber desentralisert fra egen bolig, mens andre har kontorsted i et annet, faglig relevant kontorfellesskap.

I **Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)** er desentralisert arbeid mer utbredt ettersom virksomheten er fordelt på seks lokasjoner, men hvor mange oppgaver er landsdekkende. Det enkelte regionskontor har både regionalt/lokalt baserte oppgaver, samt mer generaliserte saksbehandleroppgaver. Hovedregel for desentralisert arbeid i NVE er at ansatte jobber på et NVE-kontor, men er tilknyttet en avdeling et annet sted. Det vil variere om de desentraliserte ansatte er de eneste fra sin avdeling ved kontoret, eller om de er flere. Nyansatte som skal jobbe desentralisert får en «faglig fadder» og en «sosial fadder» som skal sørge for god oppfølging i starten. De såkalte «plass-sjefene» (regionssjefene) på regionskontorene har ansvar for å inkludere de desentraliserte ansatte i det sosiale og faglige miljøet ved kontoret. I noen få tilfeller sitter ansatte ved annet kontor fellesskap, utenfor kontorstrukturen til NVE, for eksempel hos Statens vegvesen, fordi de tilhører samme fagmiljø. Permanent hjemmekontor brukes i utgangspunktet ikke, men det er enkelte eksempler på at ansatte har fått avtale om fast hjemmekontor utfra ønsket om å beholde spisskompetanse.

Sikt - Kunnskapssektorens tjenesteleverandør er fordelt på tre lokasjoner og mange ansatte tilhører team som er fordelt på flere enn én lokasjon, såkalt «distribuerte team». Sikt har desentralisert arbeid «høyt oppe på agendaen» og det jobbes aktivt for å få på plass retningslinjer for dette, siden de anser mange av arbeidsoppgavene som egnet for desentralisert arbeid. De har også et stort behov for IT-kompetanse. I Sikt finner vi eksempler på alle de tre typene desentralisert arbeid: Mange ansatte jobber fra en annet kontorsted innenfor kontorstrukturen til virksomheten enn de organisatorisk hører til. I tillegg jobber noen få ansatte, fortrinnsvis innenfor IT, enten fra permanent hjemmekontor eller fra annet kontor fellesskap. Desentralisert arbeid i Sikt er avtalefestet. Sikt dekker kontorutgiftene til de ansatte som arbeider fra annet kontor fellesskap (dette gjelder svært få).

Sikt har ansatte som arbeider 100 prosent desentralisert fra flere steder i landet. Ansatte som arbeider desentralisert har inngått individuell avtale om fjernarbeid eller har annet arbeidssted regulert i arbeidsavtalen. Tillitsvalgte i Sikt har, på vegne av alle ansatte, inngått en kollektiv avtale om mulighet for 50 prosent hjemmekontor dersom arbeidsoppgavene tilsier det. Dersom ansatte ønsker å arbeide mer enn 50 prosent hjemmefra skal det vurderes opp mot kollektive behov og det skal inngås en individuell avtale om fjernarbeid.

Skatteetaten gjennomgikk en stor omorganisering i 2019 hvor de gikk fra regional til landsdekkende oppgaveløsning. Alle medarbeidere er ansatt på, og hører til, ett av 57 kontorer hvor de har sin fysiske kontor plass. Flere grupper/seksjoner har ansatte fordelt på flere kontorer i landet, og som følge av dette er det mange ansatte som har sin leder på annet kontor og dermed blir fjernledet. For ansatte med en kritisk kompetanse og som ønsker å flytte til et annet sted i landet - og ta oppgavene med seg dit – kan det inngås en fjernarbeidsavtale om at de skal arbeide på et annet av etatens kontorer. Skatteetaten er ellers restriktiv med å tilby annet kontor fellesskap og hjemmekontor som fast desentralisert arbeidsplass, men tilbyr mulighet for (ordinært) hjemmekontor inntil to dager i uken for dem som har oppgaver egnet for det. Skatteetaten har de siste årene opprettet flere arbeidsplasser andre steder i landet enn der oppgavene tidligere var organisatorisk plassert for å rekruttere aktuell kompetanse. Blant annet gjelder dette for IT-kompetanse.

Hos **Statsforvalteren i Innlandet** har de flere regionstillinger hvor de ansatte jobber fra annet kontor fellesskap - altså utenfor kontorstrukturen til Statsforvalteren. Noen av disse stillingene har eksistert i flere tiår og er historisk knyttet til funksjoner hos den tidligere Fylkesmannen. De viktigste argumentene for en slik ordning er at det er hensiktsmessig at Statsforvalter har en «lyttepost» i distriktene og er geografisk tett på relevante næringer som jordbruk og matproduksjon. Ansatte i regionstillinger får dekket lengre reiser en gang per måned. Det er også eksempler på at ansatte som ikke er i regionstillinger har jobbet fra kontor fellesskap ulike steder i

Gudbrandsdalen. I tillegg kommer rundt 20 stillinger knyttet til nasjonalparkforvaltning⁹, lokalisert i Gausdal, Trysil og på Hjerkin. Dette er stillinger av nyere dato.

Ansatte i regionstillinger har avtale om et fast antall hjemmekontordager i kombinasjon med et fast antall (fysiske) oppmøtedager på kontorstedene på Lillehammer eller Hamar. Alle ansatte har anledning til om lag 2 dager hjemmekontor per uke etter inngåelse av hjemmekontoravtale, men det framkommer at en del ansatte har avtale om 3-5 dager hjemmekontor per uke. En slik utvidet hjemmekontoravtale må godkjennes av leder, mens inntil 2 dager innvilges automatisk ved søknad, så lenge arbeidsoppgavens art og lignende tillater det.

⁹ Nasjonalparkforvalterne er sekretariat for nasjonalparkstyrene, og er delvis frakoblet den øvrige virksomheten. Nasjonalparkforvalterne er ansatt hos Statsforvalteren, som har arbeidsgiveransvaret, men er underlagt nasjonalparkstyrene i alt som har med forvaltning av verneområder å gjøre. Nasjonalparkforvalterne får sine oppdrag direkte fra nasjonalparkstyrene og har kontorplass ved lokale forvaltningsknutepunkter i tilknytning til verneområdene. På grunn av denne delvis frakoblede rollen, vurderes ikke disse som desentraliserte ansatte.

3 Forståelser, arenaer, pådrivere og retningslinjer

I løpet av prosjektperioden har vi kommet fram til at vi må belyse om og hvordan statlige virksomheter har forstått begrepet 'desentralisert arbeid', og i hvilken grad de rapporterer om sine vurderinger. Regjeringen har mål om økt bruk av desentralisert arbeid, og tildelingsbrevene for 2023 til alle statlige virksomheter har en fellesføring om at virksomheten skal vurdere muligheten for desentralisert arbeid og legge til rette for det der det er formålstjenlig. Som nevnt i metodedelens 2.1. mangler det slik rapportering i 53 av 180 årsrapporter vi har vurdert. 127 virksomheter har altså rapportert¹⁰ i tråd med fellesføringene for 2023, mens 53 virksomheter ikke har rapportert på fellesføringene i sin årsrapport. Samtidig er det stor variasjon i hvor reflekterte virksomhetene er i sine vurderinger av desentralisert arbeid. I vår gjennomgang av årsrapporter finner vi at ikke alle statlige virksomheter har foretatt det vi vil se på som en vurdering, og det er heller ikke alle virksomheter som forstår begrepet riktig. I denne delen skal vi også vise funn knyttet til på hvilke arenaer desentralisert arbeid typisk blir drøftet, og hvilke aktører som framstår som viktige pådrivere for ordningen.

3.1 Vurdering av muligheter for desentralisert arbeid

I våre analyser av årsrapporter har vi kodet en variabel vi har kalt «har vurdert desentralisert arbeid». Med dette mener vi at de faktisk har uttrykt en vurdering av muligheter, og vi har kodet verdiene 'Ja', 'Delvis' eller 'Nei'. Selv om en del virksomheter ikke bruker desentralisert arbeid i praksis har de aller fleste foretatt en vurdering av muligheter. Fra gjennomgangen av årsrapportene finner vi at 100 virksomheter har vurdert desentralisert arbeid og har tatt et standpunkt til det uavhengig av om de benytter desentralisert arbeid. Det utgjør 79 prosent av virksomhetene som har rapportert på desentralisert arbeid i årsrapportene.

3.2 Refleksjonsnivå i årsrapportene

Vi har kategorisert 39 prosent av årsrapportene med et lavt refleksjonsnivå. Med det mener vi at rapportene verken er spesielt detaljerte eller at de inneholder særlig grundige vurderinger av desentralisert arbeid. 50 prosent av årsrapportene kategoriserer vi med et middels refleksjonsnivå. Her uttrykker virksomhetene noe høyere grad av refleksjon i vurderingene de har gjort av desentralisert arbeid. 12 prosent av årsrapportene i nettoutvalget på 127 (av 180) vurderer vi som rapportering på et høyt refleksjonsnivå. I disse rapportene blir det gjort grundige vurderinger av og forklaringer på hvorvidt desentralisert arbeid er formålstjenlig eller ikke. Et ikke overraskende mønster i rapporteringen er at virksomheter som tydelig tar et standpunkt om at de har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid eller ikke, er mer reflekterte enn virksomheter som er uklare i sine uttrykte intensjoner.

3.3 Begrepsforståelse

Ifølge våre analyser har 66 prosent av virksomhetene som har rapportert på fellesføringene forstått begrepet riktig, mens 20 prosent delvis har forstått begrepet riktig. 18 virksomheter eller

¹⁰ Det må nevnes at rapporteringen har svært varierende omfang.

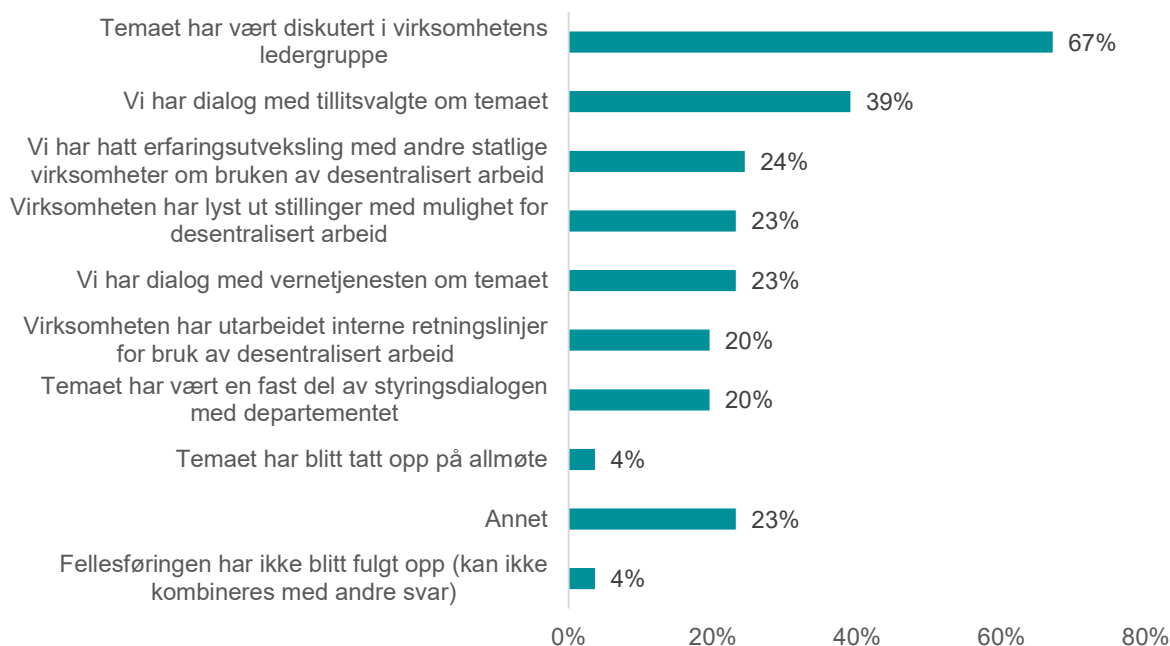
14 prosent ser ikke ut til å ha forstått begrepet riktig, og den vanligste misforståelsen er at de blander det med det å ha en desentralisert kontorstruktur. Typiske utsagn vi finner igjen i rapporteringen knyttes for eksempel til at virksomheter argumenterer med at det å ha kontorsteder utenfor sentrale strøk tilfredsstillende kravet til desentralisert arbeid, eller at det at en virksomhet har flyttet fra Oslo til et mindre sentralt sted er «et godt eksempel på desentralisert arbeid i vår virksomhet». I årsrapportene argumenterer disse virksomhetene typisk for distriktspolitiske gevinster av å ha en desentralisert kontorstruktur. En annen misforståelse er at enkelte statlige utdanningsinstitusjoner blander desentralisert arbeid med desentralisert *utdanning*, og det er også eksempler på at statlige virksomheter blander desentralisert arbeid med mulighet for utvidet hjemmekontor. I spørreundersøkelsen oppgir nesten alle virksomheter at tilsatte i deres virksomhet har mulighet til å bruke hjemmekontor¹¹. I intervjuer i casevirksomheter opplevde vi også at flere har en tendens til å blande desentralisert arbeid med hjemmekontor.

3.4 Arenaer og pådrivere for 'desentralisert arbeid' i virksomheten

I spørreundersøkelsen har vi spurt virksomhetene om hvordan og på hvilke arenaer de har fulgt opp fellesføringen for desentralisert arbeid. De aller fleste virksomhetene svarer at de har fulgt opp fellesføringen på en eller flere måter, der særlig mange har diskutert temaet i virksomhetens ledergruppe. En betydelig andel svarer også at de har hatt dialog med tillitsvalgte om temaet, mens mellom en fjerdedel og en femtedel svarer at de har lyst ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid, at de har dialog med vernetjenesten om det, at de har utarbeidet interne retningslinjer eller at temaet har vært en fast del av styringsdialogen. Svært få virksomheter ser ut til å ha tatt opp temaet på allmøte. De aller fleste av virksomhetene som svarer «annet» presiserer i eget kommentarfelt at desentralisert arbeid ikke er aktuelt, formålstjenlig eller passer for deres virksomhet. Resultatene fremgår av figur 3-1:

¹¹ 20 virksomheter svarer «Ja, men ikke alle», 61 virksomheter svarer «Ja» og kun én virksomhet svarer «Nei».

Figur 3-1: Etter hva du kjenner til, på hvilken måte har virksomheten fulgt opp fellesføringen om desentralisert arbeid? (flere kryss mulig) (N=82)



Vi har videre spurt virksomhetene om hvem de mener er de viktigste pådriverne for å legge til rette for desentralisert arbeid, illustrert i figur 3-2. Her oppgir 38 prosent av virksomhetene at «det er ingen viktige pådrivere». Blant dem som oppgir viktige pådrivere er det flest som nevner virksomhetens ledelse og ansatte. Ingen av virksomhetene nevner lokalpolitikere blant de viktigste pådriverne for desentralisert arbeid. Dette er noe overraskende gitt at ordningen er i mange kommuners interesse, men kan også tyde på at kjennskapen om desentralisert arbeid som mulighet for kompetansearbeidsplasser fortsatt er lav blant mange lokalpolitikere. Det er også noe overraskende at kun 13 prosent av respondentene svarer at etatstyrende departement er blant de tre viktigste pådriverne.

Figur 3-2: Hvem er de viktigste pådriverne for å legge til rette for desentralisert arbeid i din virksomhet (Sett inntil tre kryss) N=82



Av eksempler fra årsrapportene kan vi nevne at Havindustritilsynet startet en partssammensatt gruppe som skulle vurdere muligheter og begrensninger ved å innføre desentralisert arbeid i 2023. Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, Diskrimineringsnemda, Konfliktrådet, Helsedirektoratet, Kulturtanken og Statens havarikommisjon nevner også at desentralisert arbeid er drøftet med tillitsvalgte. Det er ellers lite informasjon om partssamarbeid og rollen til tillitsvalgte i årsrapportene.

3.5 Retningslinjer

I spørreundersøkelsen har vi spurt virksomhetene om de har retningslinjer som regulerer praksisen rundt desentralisert arbeid. Halvparten av virksomhetene som svarte på undersøkelsen (42 virksomheter, av et utvalg på 82) oppgir at de ikke har slike retningslinjer. 14 virksomheter har felles retningslinjer for alle medarbeidere, mens 18 har kun individuelle avtaler og ikke felles retningslinjer. To oppgir at de har ulike retningslinjer i ulike deler av virksomheten. Resten av respondentene kjenner ikke til dette, har ikke svart eller presiserer at dette ikke er aktuelt for dem eller at de har retningslinjer for hjemmekontor.

Blant virksomhetene som oppgir at de har retningslinjer som regulerer praksisen rundt desentralisert arbeid, er den vanligste føringen krav om oppmøte ved sentralt kontorsted i forbindelse med fagdager, samlinger eller viktige møter. Dette er en retningslinje som vi også har møtt på i flere av casevirksomhetene. Det nest mest vanlige føringen er krav om jevnlig oppmøte ved sentralt kontorsted. Åtte virksomheter oppgir at de har krav om å være knyttet til annet kontorsted i samme virksomhet eller til kontorfellesskap utenfor virksomheten. Tabell 3-1 viser fordelingen.

Tabell 3-1: Har virksomheten retningslinjer som regulerer praksisen rundt desentralisert arbeid?

	Respondenter	Prosent
Ja, felles retningslinjer for alle medarbeidere	14	17,1%
Ja, men forskjellige retningslinjer for ulike deler av virksomheten	2	2,4%
Ja, men kun individuelle avtaler, ikke felles retningslinjer	18	22,0%
Annet (spesifiser)-	4	4,9%
Nei, ingen retningslinjer	40	48,8%
Vet ikke/ikke svart	4	4,9%
I alt	82	1

Når det gjelder føringer i retningslinjene, som vist i tabell 3-2, ser vi at den vanligste retningslinjen er krav om oppmøte ved sentralt kontorsted i forbindelse med fagdager, samlinger eller lignende (66 prosent), etterfulgt av krav om jevnlig oppmøte ved sentralt kontorsted (42 prosent), og en øvre ramme for antall dager per uke med hjemmekontor (34 prosent).

Tabell 3-2: Har virksomheten retningslinjer som regulerer praksisen rundt desentralisert arbeid?

	Respondenter	Prosent
Krav om å være knyttet til kontorfellesskap	3	7,9%
Krav om å være knyttet til annet kontorsted i samme virksomhet	5	13,2%
En øvre ramme for antall dager per uke med hjemmekontor	13	34,2%
Krav om jevnlig oppmøte ved sentralt kontorsted	16	42,1%
Krav om oppmøte ved sentralt kontorsted i forbindelse med fagdager, samlinger eller lignende	25	65,8%
Annet (spesifiser)	5	13,2%
Vet ikke (kan ikke kombineres med andre svaralternativer)	2	5,3%
I alt	38	100,0%

4 Omfang av desentralisert arbeid i statlige virksomheter

I denne delen av rapporten skal vi vise omfanget av både bruk og intensjoner om bruk av desentralisert arbeid i statlige virksomheter. For å måle 'bruk' eller benyttelse av desentralisert arbeid tar vi utgangspunkt i analysen av årsrapporter og vår egen spørreundersøkelse, og vi benytter de samme kildene for å vise omfang av intensjoner. Rapportering om at desentralisert arbeid står som et tilbud i utlysninger er også relevant for denne delen av rapporten.

4.1 Omfang av 'desentralisert arbeid'

Som nevnt har 127 virksomheter omtalt desentralisert arbeid i sine årsrapporter pr. 19.08 2024. I sine omtaler nevner 53 virksomheter (42 prosent) at de benytter desentralisert arbeid, mens ni virksomheter skriver at de benytter dette unntaksvis (7 prosent). Disse utgjør til sammen nær halvparten av virksomhetene som har rapportert på fellesføringen. Vi må imidlertid legge til at rapporteringen på desentralisert arbeid har blitt gjort på ulike måter, og at det kan være virksomheter som ikke eksplisitt refererer til at de har benyttet desentralisert arbeid selv om de kan ha gjort det. For eksempel har vi kodet over 20 prosent av årsrapportene som «uklare» i forhold til hvorvidt de benytter desentralisert arbeid eller ikke.

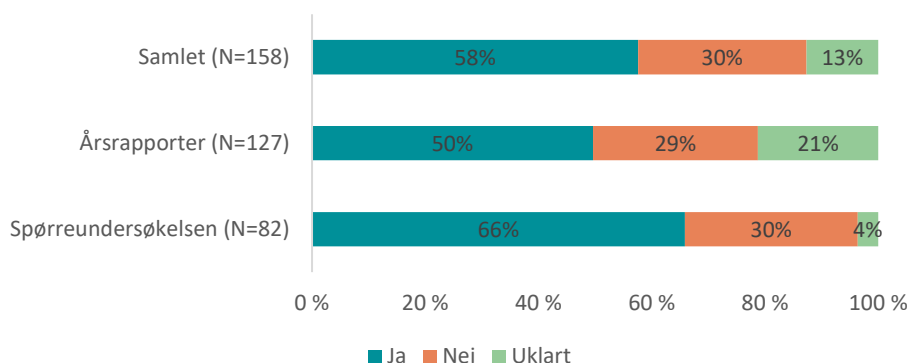
I spørreundersøkelsen har vi to eksplisitte spørsmål om bruken av desentralisert arbeid, begge med svaralternativene ja/nei/vet ikke:

1. Har virksomheten i løpet av det siste året gitt medarbeidere mulighet til å jobbe desentralisert?
2. Har virksomheten erfaring med desentralisert arbeid fra de siste fem årene?

Det er totalt 82 virksomheter som har svart på undersøkelsen. Blant dem har 47 virksomheter benyttet desentralisert arbeid det siste året mens ytterligere syv virksomheter oppgir at de har erfaring med dette fra de fem siste årene. De utgjør til sammen 66 prosent av utvalget fra spørreundersøkelsen.

Basert på opplysninger fra både årsrapportene og spørreundersøkelsen sett under ett, oppgir 91 statlige virksomheter at de har benyttet desentralisert arbeid. Det utgjør 58 prosent av virksomhetene i det samlede materialet på 158 virksomheter. Figur 4-1 illustrerer fordelingene av virksomhetene i kategoriene ja, nei og uklart basert på opplysninger i spørreundersøkelsen, i årsrapportene og disse to kildene sett under ett.

Figur 4-1: Andel som oppgir at de benytter desentralisert arbeid i årsrapportene, spørreundersøkelsen og i det samlede materialet.



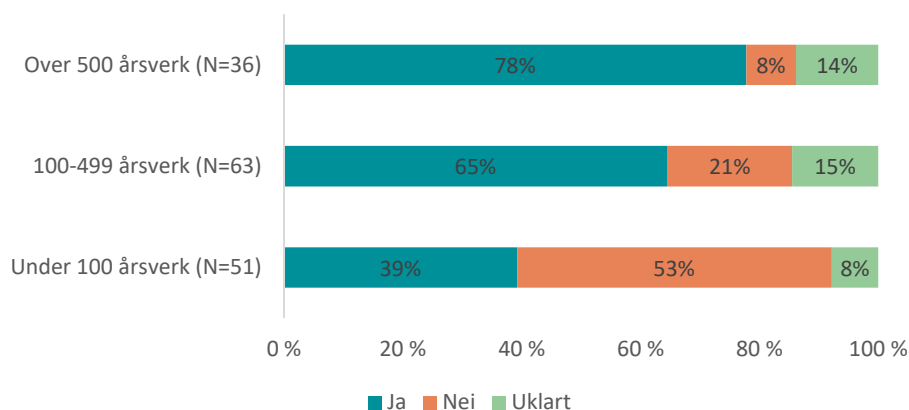
Det er altså en noe høyere andel som oppgir at de benytter desentralisert arbeid i spørreundersøkelsen enn i årsrapportene. Det kan som nevnt skyldes underrapportering i årsrapportene, at virksomheter som benytter desentralisert arbeid i større grad har svart på spørreundersøkelsen eller en kombinasjon av disse årsakene. Det er i alle tilfeller et rimelig høyt antall statlige virksomheter som oppgir at de bruker desentralisert arbeid i praksis, men det gjelder ikke nødvendigvis mange medarbeidere.

I spørreundersøkelsen har virksomheter som oppgir at de har benyttet desentralisert arbeid i løpet av det siste året fått oppfølgingsspørsmål om hvor mange medarbeidere dette gjelder og hvilken form for desentralisert arbeid de praktiserer. Det har vært vanskeligere å tolke antall medarbeidere i årsrapportene.

I 35 av virksomhetene som tilbyr desentralisert arbeid kjenner respondentene i spørreundersøkelsen til hvor mange ansatte dette gjelder. I de alle fleste tilfeller dreier det seg om få ansatte, altså fem personer eller færre. Totalt seks virksomheter oppgir at de har 15 ansatte eller flere som jobber desentralisert. Dette er SSB, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Jernbanedirektoratet og Norsk institutt for bioøkonomi, Universitetet i Tromsø og Luftfartstilsynet. I årsrapportene vises det mer sporadisk til antall, men hovedinntrykket er at det dreier seg om et fåtall ansatte i de aller fleste statlige virksomheter som benytter desentralisert arbeid.

Som vist i figur 4-1 er det 58 prosent av virksomhetene i det samlede materialet som oppgir at de benytter desentralisert arbeid. Den andelen er imidlertid høyere blant store enn blant små virksomheter. Som nevnt i kapittel 2.3 har vi koblet på opplysninger om antall årsverk basert på tall fra statsregnskapet for 2023. Vi fant opplysninger om årsverk for 149 av de 158 virksomhetene i utvalget og har delt dem i tre kategorier etter størrelse. 34 prosent av virksomhetene har under 100 årsverk, 42 prosent har mellom 100 og 499 årsverk og 24 prosent har 500 årsverk eller flere. Figur 4-2 viser bruk av desentralisert arbeid etter virksomhetsstørrelse.

Figur 4-2: Bruk av desentralisert arbeid etter virksomhetsstørrelse. Samlet utvalg fra både spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter. N=149



4.2 Ulike former for desentralisert arbeid

I og med at rapporteringsformen på fellesføringen om desentralisert arbeid er svært varierende, er det vanskelig å si mye om hvilken form for desentralisert arbeid som er mest vanlig. I spørreundersøkelsen oppgir 31 av de 47 virksomhetene som benytter desentralisert arbeid at de har desentraliserte medarbeidere som jobber hjemmefra. 14 virksomheter oppgir at de har medarbeidere som jobber fra et kontorfellesskap utenfor virksomhetens ordinære kontorstruktur, mens 17 virksomheter har medarbeidere som arbeider ved et annet kontorsted i virksomheten. Noen få virksomheter har andre løsninger som arbeid fra kontorsted hos samarbeidspartnere, underliggende virksomhet eller fra bekjente/øvrig familie.

Blant virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen og som tilbyr desentralisert arbeid, er det omtrent 1/3 som tilbyr flere enn én løsning, der det vanligste er hjemmekontor kombinert med enten arbeid fra kontorfellesskap utenfor virksomheten eller fra annet kontorsted i virksomheten. Fire virksomheter oppgir at de tilbyr alle de tre hovedformene for desentralisert arbeid. Dette er Digitaliseringsdirektoratet, Nord universitet, Sørsamisk kunnskapspark og Universitetet i Tromsø.

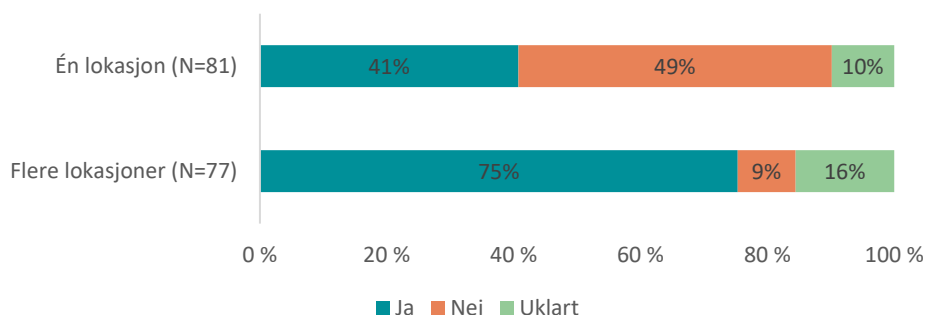
4.3 Desentralisert arbeid i virksomheter med flere lokasjoner

Ut fra årsrapportene kan vi se et relativt tydelig mønster av hvilke virksomheter som benytter desentralisert arbeid. Statlige virksomheter som har flere lokasjoner eller kontorsteder i Norge oppgir i høyere grad at de benytter desentralisert arbeid enn virksomheter som kun har én lokasjon. 56 prosent av virksomheter med flere kontorsteder oppgir at de benytter desentralisert arbeid, mens kun 23 prosent av virksomheter med ett kontorsted oppgir det samme. Mønsteret er enda tydeligere hvis vi ser på virksomhetene som vi har kodet med verdien 'nei'. Her oppgir 54 prosent av virksomhetene med kun ett kontorsted at de *ikke* har benyttet desentralisert arbeid, mens kun 12 prosent av virksomheter med flere kontorsteder oppgir det samme.

Dette mønsteret finner vi også igjen når vi legger til opplysninger om bruk av desentralisert arbeid fra spørreundersøkelsen. Ser vi på det samlede materialet fra både spørreundersøkelsen og

årsrapportene benytter 75 prosent av virksomhetene med flere lokasjoner desentralisert arbeid, mens kun 41 prosent av virksomhetene med ett kontorsted oppgir det samme. Dette er vist i figur 4-3.

Figur 4-3: Bruk av desentralisert arbeid i virksomheter med én eller flere lokasjoner. Samlet utvalg fra både spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter. N=158



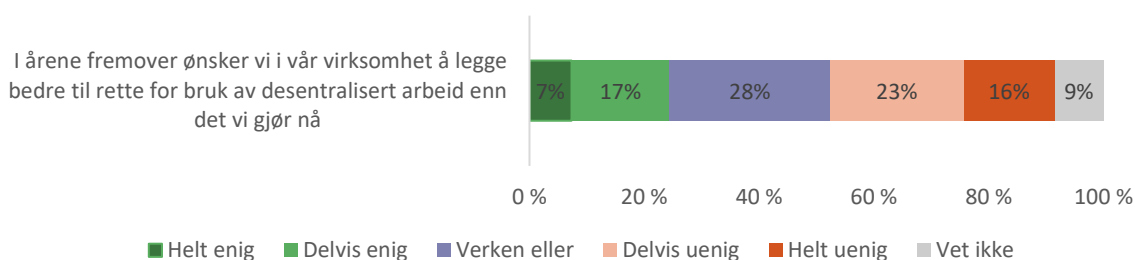
En mulig forklaring på den tydelige forskjellen mellom virksomheter som har én versus flere lokasjoner, kan være at det strukturelt sett er lettere å tilby kontorplass til ansatte som jobber desentralisert fra et annet kontorsted i virksomheten fordi infrastrukturen er på plass og ikke innebærer ekstra kostnader. En annen forklaring kan være at virksomheter med flere kontorsteder er vant til å kommunisere, lede og organisere arbeidsprosesser på tvers av geografiske lokasjoner, og at de derfor har vært mer positive til desentralisert arbeid. Den relativt sett mye større andelen virksomheter som svarer «uklart» blant dem med kun én lokasjon antar vi skyldes mindre erfaring med og mindre interesse for desentralisert arbeid.

4.4 Omfang av intensjoner om desentralisert arbeid i statlige virksomheter

Å ha erfaringer med desentralisert arbeid er ikke det samme som å uttrykke intensjoner om å benytte desentralisert framover, men en kartlegging av omfang av intensjoner kan være vel så viktig for å danne seg et bilde av fenomenet. Basert på årsrapportene og spørreundersøkelsen kan vi si en del om dette.

Fra gjennomgangen av årsrapportene er «Har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid» en av variablene vi har kodet basert på tekstgjennomgangen. Totalt 45 av 127 virksomheter, eller 35 prosent, har vi kodet med verdien «Ja». 42 virksomheter skriver eksplisitt i årsrapportene at de ikke har intensjoner om desentralisert arbeid og har fått verdien «Nei». Resterende 39 virksomheter har fått verdien «Uklart».

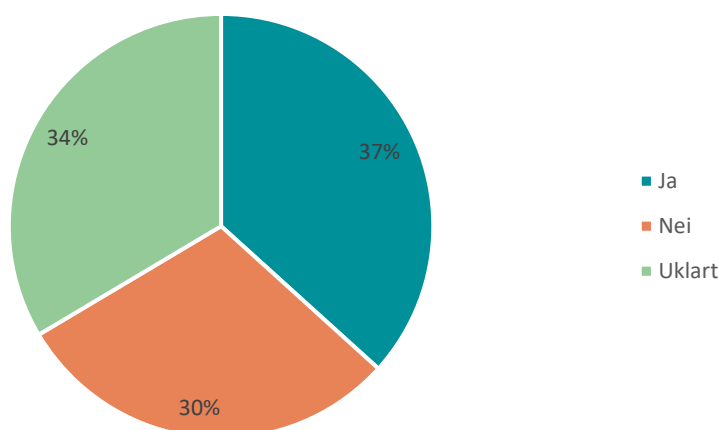
I spørreundersøkelsen har vi bedt samtlige virksomheter om å vurdere følgende påstand: «I årene fremover ønsker vi i vår virksomhet å legge bedre til rette for bruk av desentralisert arbeid enn det vi gjør nå». Spørsmålet har svaralternativene «helt enig – delvis uenig – verken eller – delvis enig – helt enig – vet ikke». Figur 4-4 viser fordelingen av virksomheter på dette spørsmålet.

Figur 4-4: I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn? (N=82)

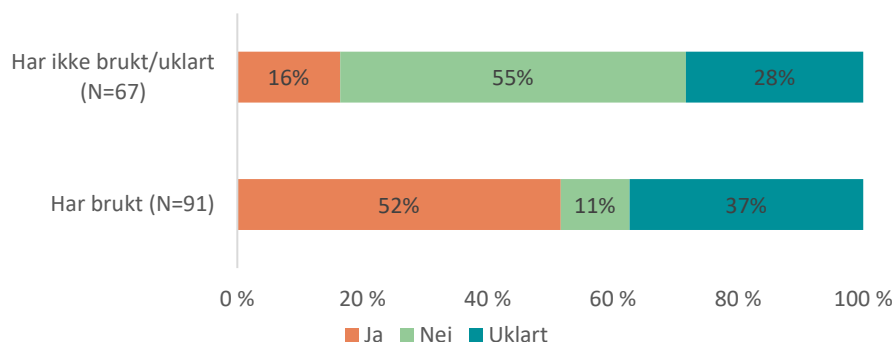
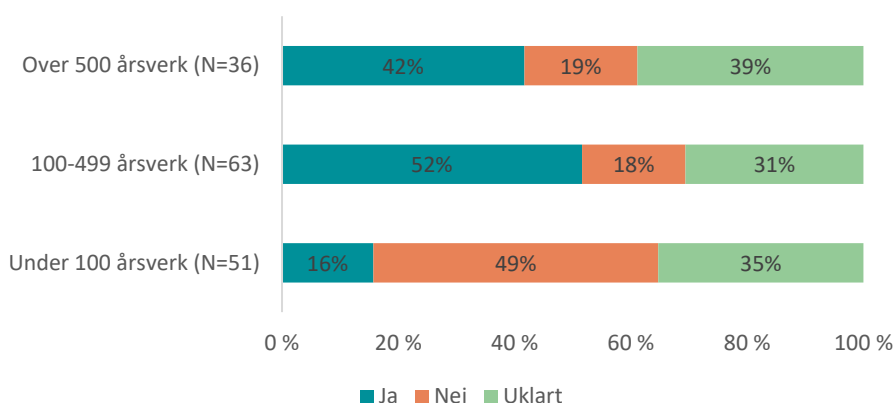
Vi har i tillegg spurt virksomheter som ikke benytter desentralisert arbeid om de har vurdert mulighetene for dette. 20 virksomheter oppgir at de har vurdert dette, men at det ikke er aktuelt for deres virksomhet. Syv virksomheter oppgir at de ikke har vurdert det og ytterligere syv virksomheter oppgir at de vil åpne for dette i begrenset omfang i tiden fremover.

Vi tolker «delvis enig» og «helt enig» som intensjoner om desentralisert arbeid. Det samme gjelder virksomheter som oppgir at de vil åpne for desentralisert arbeid i tiden fremover.

Basert på denne forståelsen finner vi intensjoner om å bruke desentralisert arbeid i enten spørreundersøkelsen, årsrapportene eller i begge disse kildene for totalt 58 virksomheter. Dette utgjør 37 prosent av virksomhetene i det samlede materialet. Figur 4-5 viser virksomhetens intensjoner om desentralisert arbeid i kategoriene ja, nei og uklart basert på det samlede materialet. Kategorien «Nei» omfatter her virksomheter som enten har svart at de er helt eller delvis uenig i utsagnet «I årene fremover ønsker vi i vår virksomhet å legge bedre til rette for bruk av desentralisert arbeid enn det vi gjør nå», eller som skriver eksplisitt i årsrapportene at de ikke har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid.

Figur 4-5: Intensjoner om desentralisert arbeid basert på opplysninger i både spørreundersøkelse og årsrapporter. N=162

Intensjoner om fremtidig bruk av desentralisert arbeid er helt klart mest utbredt blant virksomheter som har brukt desentralisert arbeid (figur 4-6), og de er mer utbredt i store enn små virksomheter (figur 4-7). Erfaring med desentralisert arbeid ser med andre ord ut til å virke positivt for intensjoner om fremtidig bruk.

Figur 4-6: Intensjoner om desentralisert arbeid blant virksomheter som har brukt dette og virksomheter som ikke har brukt desentralisert arbeid eller der dette er uklart**Figur 4-7: Intensjoner om desentralisert arbeid etter antall årsverk i virksomhetene**

Som nevnt skriver 43 virksomheter eksplisitt i årsrapportene at de ikke har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid. Det utgjør 34 prosent av de 127 virksomhetene som har rapportert på denne fellesføringen. Omtrent halvparten av disse virksomhetene hadde under 100 årsverk i 2023 og seks av ti har kun ett kontorsted.

4.5 Intensjon om form for desentralisert arbeid

Virksomheter som oppgir i spørreundersøkelsen at de enten har gitt medarbeidere mulighet til å jobbe desentralisert i løpet av det siste året eller som vil åpne for dette i tiden fremover, har blitt bedt om å vurdere hvilken form for desentralisert arbeid som virker mest hensiktsmessig. De fleste angir her arbeid hjemmefra eller fra annet kontorsted innenfor ordinær kontorstruktur, som vist i tabell 4-1.

Tabell 4-1: Hvilken av de tre formene for desentralisert arbeid anser dere som mest hensiktsmessig å legge til rette for (sett ett kryss)?

	Respondenter
Arbeid fra annet kontorsted enn det medarbeiderne naturlig hører innunder	21
Arbeid hjemmefra	20

Arbeid fra kontorfellesskap utenfor virksomhetens ordinære kontorstruktur	8
Annet	3
Vet ikke	1
I alt	53

4.6 Omfang av intensjoner om å lyse ut stillinger

Den mest eksplisitte form for intensjon om å benytte desentralisert arbeid er å inkorporere et tilbud om det i utlysninger. Som nevnt innledningsvis i rapporten, visste vi allerede før prosjektet startet at en del statlige virksomheter har lyst ut slike stillinger. I gjennomgangen av årsrapporter og i spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge omfanget av virksomheter som lyser ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid, og vi har også samlet informasjon om dette fra casevirksomhetene våre.

Totalt 42 virksomheter uttrykker i enten spørreundersøkelsene, i årsrapportene eller i begge disse kildene at de har lyst ut desentraliserte stillinger. Det utgjør 27 prosent av virksomhetene i det samlede materialet.

Hvis vi ser på hvilke virksomheter som har intensjoner om å lyse ut stillinger i årsrapportene, så har også det ikke overraskende sammenheng med eksisterende bruk av desentralisert arbeid, og om de har mer generelle intensjoner om å benytte desentralisert arbeid. 44 prosent av virksomhetene som vi har analysert som «brukere» av desentralisert arbeid i årsrapportene har også nevnt at de har lyst ut stillinger. Kun en virksomhet som ikke har erfaring med desentralisert arbeid, har nevnt at de har lyst ut. Blant virksomheter som har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid har over halvparten (55 prosent) nevnt at de har lyst ut stillinger.

I en del av årsrapportene refererer virksomheter til at de har lyst ut stillinger med mulighet for desentralisert arbeid, uten å få søkere.

4.7 Regresjonsanalyser av intensjoner og bruk

I dette kapitlet har vi vist omfanget av både intensjoner om og bruken av desentralisert arbeid i statlige virksomheter. Vi har også vist noen bivariate sammenhenger som tyder på at både bruk og intensjoner er mest utbredt hos store virksomheter og virksomheter med flere kontorsteder. Det ser også ut til at virksomheter som benytter desentralisert arbeid i større grad har intensjoner om å legge til rette for dette fremover.

Med enkle gjennomsnittstall kan vi imidlertid ikke isolere disse sammenhengene og undersøke hvordan virksomhetsstørrelse og antall lokasjoner påvirker bruken av desentralisert arbeid hver for seg. Mønsteret vi ser med at bruken av desentralisert arbeid er mer utbredt i store virksomheter kan for eksempel skyldes at det er vanligere å ha flere lokasjoner i store virksomheter, og at det er antall lokasjoner som driver forskjellene.

Vi har derfor studert disse bivariate sammenhengene nærmere ved hjelp av logistiske og lineære regresjonsmodeller. De gjør det mulig å studere sammenhengen mellom variablene og samtidig ta høyde for andre kjennetegn ved virksomhetene. Med regresjonsanalyser kan vi for eksempel undersøke om sammenhengen mellom bruken av desentralisert arbeid og virksomhetsstørrelse og bruk består når vi sammenligner virksomheter som er like med tanke på om de har ett eller

flere kontorsteder. Vi undersøker altså utfallene vi er interesserte i samtidig som vi kontrollerer for relevante og tilgjengelige bakgrunnsegenskaper ved virksomhetene.

I det første settet med regresjonsmodeller har vi brukt intensjoner om desentralisert arbeid som utfallsvariabel og antall lokasjoner, antall årsverk og bruken av desentralisert arbeid som kontrollvariabler. I disse modellene ser vi høyere sannsynlighet for intensjoner om desentralisert arbeid blant virksomheter med flere lokasjoner, men denne sammenhengen blir svakere og er ikke signifikant når vi tar høyde for antall årsverk og bruk. Det vil si at det primært er virksomhetsstørrelse og bruk som driver dette mønsteret.

Intensjoner er imidlertid mer utbredt hos store virksomheter enn hos små, og hos dem som har brukt desentralisert arbeid i praksis. Disse sammenhengene er signifikante, også kontrollert for de andre variablene i modellen. Virksomhetsstørrelse og erfaringer med desentralisert arbeid påvirker altså intensjoner om desentralisert arbeid uavhengig av om virksomheten har flere lokasjoner eller ikke.

I det andre settet med regresjonsmodeller er bruken av desentralisert arbeid utfallsvariabel mens antall lokasjoner, antall årsverk og intensjoner om desentralisert arbeid er kontrollvariabler. Ifølge disse modellene er bruken av desentralisert arbeid mer utbredt hos virksomheter med flere kontorsteder, og denne sammenhengen består også når vi kontrollerer for virksomhetens størrelse.

Vi har også undersøkt om bruken av desentralisert arbeid har ulik betydning for intensjonene om desentralisert arbeid blant virksomheter med ett og flere kontorsteder. Virksomheter med flere lokasjoner kan for eksempel ha mer og lengre erfaring med desentralisert arbeid slik at bruken får større betydning for intensjoner om desentralisert arbeid enn i virksomheter med ett kontorsted. Resultatene tyder imidlertid ikke på et slikt mønster.

I alle regresjonsanalysene kan vi kun bruke virksomheter der vi har kjent informasjon for alle variablene i modellen. Antallet enheter i analysene er derfor de 149 virksomhetene der vi også har opplysninger om antall årsverk. For denne typen analyser er dette et relativt lavt antall enheter, noe som gjør det vanskeligere å finne tydelige sammenhenger.

5 Begrunnelser og forutsetninger for desentralisert arbeid

Den kanskje viktigste oppgaven i denne studien har vært å analysere hvordan statlige virksomheter begrunner bruken av desentralisert arbeid: I hvilke situasjoner opplever virksomhetene at ordningen er formålstjenlig, og hva er det formålstjenlig for? Vi har også måttet stille det motsatte spørsmålet: Når oppleves det *ikke* som formålstjenlig, og hva er argumenter *mot* å benytte ordningen?

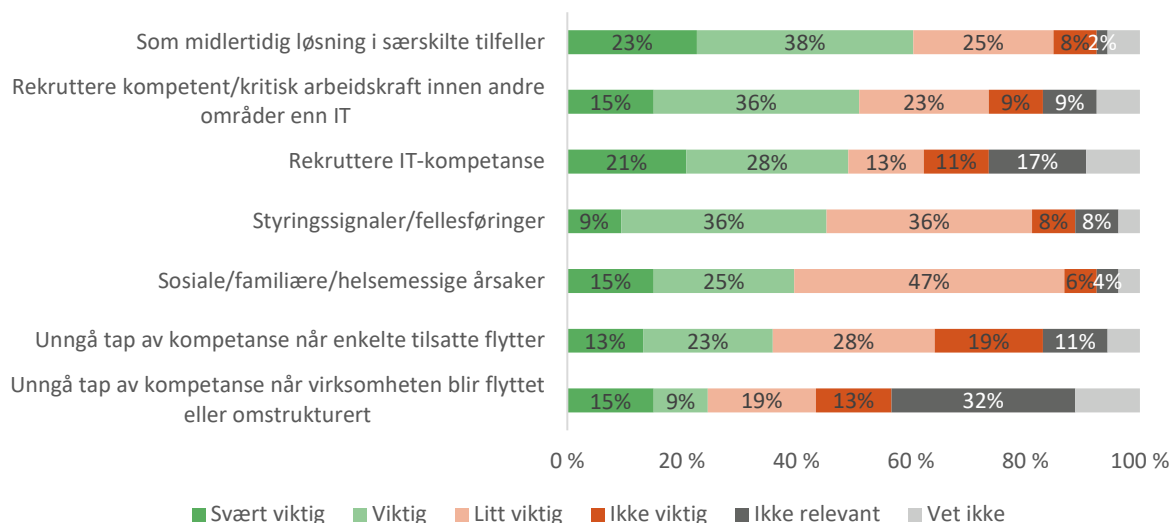
Vi ser forskjeller på om virksomheter benytter eller har intensjoner om å benytte desentralisert arbeid som en tydelig *strategi* for å nå virksomhetens mål, eller om det primært er en reaksjon på midlertidige behov eller politiske føringer. Analytisk kan vi her skille mellom proaktive og reaktive virksomheter. Intervjuer med de ulike virksomhetene viser imidlertid ikke bare at det er forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder hvorvidt de har en klar strategi eller ikke, men også at det er ulike oppfatninger blant informanter i samme virksomhet om de opplever at virksomheten er opptatt av dette eller ikke. Før vi går videre med analysen kan det derfor være greit å nevne at det kan være slik at én avdeling eller seksjon kan være positivt innstilt til desentralisert arbeid, mens det for andre deler av virksomheten framstår uaktuelt.

Vi skal i dette kapitlet gå gjennom det vi opplever som de viktigste situasjonene for når desentralisert arbeid vurderes formålstjenlig. I tillegg til å handle om strategi, især for rekruttering og bevaring av kompetanse, er vurderingene knyttet til strukturelle og organisatoriske forhold og rutiner i den enkelte virksomhet - ikke minst virksomhetens rutiner for digital kommunikasjon og samhandling.

Før vi kommer inn på underpunkter i dette kapitlet skal vi vise et av spørrebatteriene fra spørreundersøkelsen som angir hvor viktige ulike faktorer er for at virksomhetene legger til rette for desentralisert arbeid.

I spørreundersøkelsen har vi bedt virksomheter som enten har brukt desentralisert arbeid eller som har intensjoner om å legge til rette for dette fremover om å angi betydningen av ulike faktorer for denne beslutningen. Figur 5-1 viser at disse virksomhetene særlig trekker frem betydningen av desentralisert arbeid som midlertidig løsning i særskilte tilfeller og for å rekruttere kompetent arbeidskraft, både innen IT og på andre områder.

Figur 5-1: På en skala fra ikke viktig til svært viktig; hvor viktig er følgende faktorer for at din virksomhet legger til rette for desentralisert arbeid? (N=53)



Av andre viktige årsaker nevner virksomhetene i spørreundersøkelsen (åpne svar) blant annet hensynet til kollektivtransport og arbeidsoppgaver som er knyttet til spesifikke områder/funksjoner (eks. sykehus, tillit i den samiske befolkningen, geografisk spredning og lokal tilstedeværelse). I de neste punktene går vi gjennom de viktigste begrunnelsene og strategiene fra de ulike datakildene våre.

5.1 Rekruttere og bevare viktig kompetanse

Tilgang til kompetanse går igjen som det viktigste argumentet for å tilby eller benytte desentralisert arbeid. Desentralisert arbeid er altså formålstjenlig for at statlige virksomheter skal få dekket sitt kompetansebehov. I årsrapportene nevner 21 prosent av virksomhetene rekruttering og kompetanse i sin omtale av desentralisert arbeid, mens 8 prosent nevner IT-kompetanse spesielt. Blant virksomhetene som skriver at de benytter eller har benyttet desentralisert arbeid, nevner nær 40 prosent rekruttering og kompetanse som viktig argument.

I tekstene om rekruttering og tilgang på kompetanse i årsrapportene uttrykker virksomheter med flere kontorsteder at de har en klar fordel av å kunne tilby kontor uavhengig av hvilken avdeling stillingen knyttes til. Sametinget er blant virksomhetene som ser denne fordelene:

Spredt kontorstruktur bidrar til god søkertilgang og rekruttering og til god trivsel ved at ansatte har mulighet til å velge hvor de vil arbeide.

Statens sivilrettsforvaltning skriver i sin årsrapport at:

[...] alle våre stillinger lyses ut med arbeidssted Oslo eller Hamar for å sikre at vi får de beste kandidatene til våre stillinger og for å styrke fagmiljøet på Hamar.

Andre statlige virksomheter satser på fjernarbeid i en kombinasjon mellom hjemmekontor og tilgang til desentralisert kontorstruktur. Tilgangen på IT-kompetanse er typisk for en slik strategi. Som vi skal komme tilbake til er Lånekassen et veldig godt eksempel på en desentralisert IT-avdeling som hovedsakelig har blitt opprettet for å bedre tilgangen på kompetanse, men de er ikke alene om en slik strategi. NAV uttrykker i sin årsrapport at de har benyttet desentralisert

arbeid som et virkemiddel for å tiltrekke seg IT-kompetanse også forut for 2023, og at de i år også har åpnet for muligheten i forhold til annen, kritisk kompetanse. Politiets IT-enhet har på lignende måte opprettet en «hybridavdeling» som del av et prosjekt for å:

[...] rekruttere teknologer fra hele landet via fjernarbeidsplasser i IT-enheten, hvor hjemmekontor kombineres med fysisk plass på nærmeste politistasjon.

Casestudiene bekrefter inntrykket fra årsrapportene. Selv om det varierer hvorvidt virksomhetene har en klar strategi for eller konkrete ambisjoner om bruk av desentralisert arbeid, viser intervjuene at *begrunnelsene* for å tilby desentralisert arbeid i stor grad er de samme: De er først og fremst knyttet til ønske om å rekruttere og/eller beholde (kritisk) kompetanse. Typisk er desentralisert arbeid benyttet som «trekkplaster» eller virkemiddel for å rekruttere spesialisert kompetanse som er nødvendig for at virksomheten skal levere på sitt samfunnsoppdrag. For andre har det vært avgjørende for å beholde den samme kompetansen, hvor den ansatte har fått tilbud om å arbeide desentralisert:

Jeg vet at det har blitt inngått avtaler i nyere tid. Det var erfarne medarbeidere som en var på jakt etter å rekruttere og beholde, og så var det eneste løsningen. Det er noen kompetanser som er vanskelig å få tak i. De som er geologer og geoteknikere og som arbeider med metoder for kartlegging – der strekker en seg langt for å rekruttere og beholde medarbeidere. Det er det samme med dem som jobber med dampsikkerhet – det er også kompetanse som er utfordrende å få tak i. Og så vet jeg innafor konsesjonsområdet, der strekker en seg også langt for å få tak i de rette. (Leder, NVE)

Lånekassen har en eksplisitt strategi for bruk av desentralisert arbeid for å rekruttere ansatte med spisskompetanse. Ansatte som har blitt rekruttert som følge av denne strategien gir uttrykk for at dette er tydelig kommunisert fra ledelsens side:

De [ledelsen] er veldig opptatte av det. Det begynte som et rekrutteringstiltak. De har brukt det noen år nå for å lokke til seg kompetente folk. Vi har en IT-hjemme-seksjon, som er oss. Den bruker de aktivt. Det er en som ble ansatt forrige uke på en slik kontrakt. Og det brukes i markedsføring av Lånekassen. (Ansatt som arbeider desentralisert)

En av grunnene til at desentralisert arbeid benyttes i forbindelse med å *beholde* eller *bevare* kompetanse er at en rekke statlige virksomheter er det vi kan kalle geografisk dynamiske. Dette kan være ved at deler av virksomheten flytter til annen lokasjon, eller ved at en funksjon som tidligere har vært geografisk knyttet til én lokasjon, blir spredt på flere lokasjoner. I neste del tar vi opp hvordan desentralisert arbeid kan være formålstjenlig for å bevare kompetanse i slike situasjoner, men også hvordan tilsvarende virkemiddel kan benyttes i forbindelse med særlige livsfaseutfordringer eller et behov ansatte har for geografisk fleksibilitet i kortere eller lengre perioder.

5.2 Tilrettelegging for omorganiseringer, livsfase og geografisk fleksibilitet

I intervjuer i casevirksomheter har vi blitt gjort oppmerksom på tilfeller hvor deler av virksomhetene har blitt omorganisert eller flyttet, men hvor ansatte ikke har hatt anledning til å fysisk følge med til nytt kontorsted. Desentralisert arbeid har vært en god løsning for å bevare arbeidstakere i slike tilfeller. Ett eksempel er fra Skatteetaten, der omorganiseringen av HR-funksjonen nå innebærer at om lag halvparten av avdelingen arbeider desentralisert fra Tromsø, Trondheim, Bergen, Mysen og Tønsberg, med leder i Oslo. Samtidig som arbeidstakerne i

avdelingen nå er knyttet opp mot Oslo, har de fått beholde kontor plass og sosialt arbeidsmiljø på kontorstedet de tidligere hadde samme funksjon ved, og sluppet å flytte eller bytte arbeidsoppgaver i vesentlig grad.

Statsforvalteren i Innlandet er en sammenslåing av Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland i 2020, og de to etatene hadde før sammenslåingen litt forskjellige kontorstrukturer og erfaringer. På grunn av erfaringer som Oppland hadde, ble det ifølge en leder også lettere for Statsforvalteren i Innlandet å tilpasse desentralisert arbeid til andre arbeidstakere i gamle Hedmark fylke.

Den viktigste formen for desentralisert arbeid i NVE er altså at ansatte kan jobbe fra en av flere regionkontorer i NVE-strukturen etter en fleksibel rekrutteringsmodell. Dette kan også settes i sammenheng med endringer som NVE foretok i sammenheng med omorganiseringen av NVE i 2017, der flere stillinger skulle tilfalle regionkontorene utenfor Oslo-området.

Desentralisert arbeid kan også være formålstjenlig i enkelttilfeller for å imøtekomme ansattes behov knyttet til familie- og livssituasjon, alder og helse. Det å tilby desentralisert arbeid er i disse tilfellene en form for tilrettelegging som kan ses i sammenheng med tilrettelegging for større grad av hjemmekontor for ansatte som har behov for det. Ofte er det spesielle omsorgsoppgaver og/eller helseutfordringer som ligger til grunn for slik tilpasning, men vi har også hørt om at det å legge til rette for senkarrierer nær pensjonsalder er en viktig begrunnelse, særlig ved omorganiseringer. Vi har også eksempler på yngre ansatte i etableringsfasen, med et sterkt ønske om å «flytte hjem», som har fått innvilget desentralisert arbeid. Lederen til én av disse sier følgende:

For vi ser verdien av at vi har dyktige fagfolk. Og så ønsker vi å tilrettelegge for at de skal kunne bo der de ønsker å bo. Men vi har ikke en strategi om at vi skal ha lokalkontorer i ulike deler av Norge [...] Men det er vårt ønske å tilrettelegge for våre medarbeidere. Vi skal strekke oss et godt stykke på veien der for å tilrettelegge for det. Det tror jeg er en god arbeidsgiverpolitikk å gjøre.

Det å utvise slik geografisk fleksibilitet knyttes altså til en strategi for å bevare kompetanse, men også som strategi for god personalpolitikk mer generelt. I intervjuer kommer det fram at slike arbeidsgiverbeslutninger ikke alltid handler om permanente ordninger. Desentralisert arbeid kan også være en midlertidig løsning for arbeidstakere som for eksempel er med partner som har midlertidig oppdrag et annet sted, og vi har hørt om at alle formene for desentralisert arbeid kan være aktuelle – ikke kun arbeid hjemmefra.

5.3 Statlig legitimitet og distriktpolitikk

Argumentet om at desentraliserte stillinger bidrar til kompetansearbeidsplasser, spredt bosetting og andre synergier i distriktene vektet gjennomgående lavt, men samtidig er det et argument som typisk kommer opp i slutten av intervjuene når enten ansatte eller ledere vurderer mer generelle fordeler ved ordningen. Som nevnt tidligere er en del av de desentraliserte stillingene direkte knyttet til distriktene gjennom stedlige funksjoner som regional næringsvirksomhet, flom- og skredsikring og oppgaver som krever feltarbeid. Slike stillinger får typisk en «dobbel» legitimitet ved at de både bidrar til kompetansearbeidsplasser i seg selv, og ved at de kan bidra til stedlig utvikling gjennom sin funksjon. Statsforvalteren i Innlandets regionstillinger er et godt eksempel på sistnevnte.

Ansatte som har «flyttet hjem», har odel på familiegård eller lignende, uttrykker takknemlighet for at ledere har latt dem jobbe desentralisert, og argumenterer også typisk for at andre ledere i

staten bør se på ordningen av hensyn til distriktene. En leder som argumenterer med distriktsgevinster, hevder at desentralisert arbeid burde være mye lengre framme som en mulighet. Som hen sier: *Noen [ledere] gjør det [tilbyr desentraliserte stillinger] hvis de må, men ikke alltid hvis de kan.*

Desentraliserte stillinger kan også benyttes som en måte staten kan bygge «legitimitet» på ifølge noen av lederne vi har snakket med. Lokal tilstedeværelse i seg selv er viktig for å demonstrere politisk oppmerksomhet, fange opp 'hva som skjer' og hvor det å ha en lokal 'lyttepost' er hensiktsmessig. En slik argumentasjon ser vi også eksempler på i noen av de åpne svarene i spørreundersøkelsen.

5.4 Strukturelle forutsetninger og rutiner

Så langt i dette kapitlet har vi diskutert begrunnelser for bruk av desentralisert arbeid i staten, og da spesielt hvorfor det er formålstjenlig for virksomheter som benytter det som virkemiddel for å rekruttere eller beholde kritisk kompetanse. Samtidig er det tydelig i vårt materiale at desentralisert arbeid forutsetter at en del elementer er på plass for at det skal fungere i praksis. Vi bruker her et analytisk skille mellom det vi har kalt *strukturelle* forutsetninger på virksomhets- og ledelsesnivået, og *individuelle* forutsetninger på ansattnivået. Med strukturelle forutsetninger mener vi primært hvordan rutiner, organisering og infrastruktur må understøtte desentralisert arbeid i en eller annen form. Intervjuer med ansatte i casevirksomhetene viser samlet sett at god digital infrastruktur, riktige verktøy, faste, strukturerte møter og generelt god kultur for (digital) samhandling er viktig for at desentralisert arbeid skal fungere.

I materialet vårt har vi hørt flere betegnelser for organisatoriske konstruksjoner som inneholder desentralisert arbeid. I såkalt 'distribuerte teams' sitter ansatte på ulike lokasjoner og samhandler digitalt på en strukturert måte. I tillegg til Lånekassen er Skatteetatens HR-avdeling et eksempel på et slikt distribuert team som har faste digitale møter og hvor det meste av kommunikasjon skjer digitalt. Fra NVE har vi hørt at seksjoner har et bevisst forhold til at kommunikasjon fortrinnsvis skal skje på digitale flater for å sikre at det distribuerte teamet skal ha mer eller mindre lik tilgang til viktig informasjon. I det vi kan kalle 'hybride teams' er vårt inntrykk at andelen som jobber desentralisert typisk er lavere, og at praksisen for digital kommunikasjon er noe mindre konsekvent enn for distribuerte teams. Bevisstheten ved betydningen av «lik» tilgang på informasjon gjennom god «digital disiplin» virker å være større i distribuerte teams sammenlignet med hybride teams.

Selv om det er gode strukturer for digital kommunikasjon, vektlegger alle virksomheter vi har snakket med at det også er viktig med fysiske møtepunkter gjennom året. Flere informanter, både blant ledere og ansatte, fremhever at det er viktig å bli kjent ansikt til ansikt og at det er lettere å samarbeide digitalt dersom en har møtt hverandre fysisk og etablert en relasjon:

For at det skal fungere, er det viktig med faste møtepunkter digitalt og fysisk. Og et bra opplegg for dokumentasjon og slikt, slik at du får det til å flyte. (Ansatt som arbeider desentralisert)

Et ekstra viktig poeng mange ledere og ansatte legger vekt på, er at det er nødvendig med fysiske treffpunkter for å få til god 'onboarding' av nyansatte. Hos Lånekassen er ledelsesoppfølgingen rundt dette virkelig satt i system. Her drar leder hjem til nyansatte for å se hvordan de har det og for å sjekke at arbeidsmiljøet er forsvarlig. De har også faste møter, av både faglig og sosial art, samt jevnlig medarbeidersamtaler.

Felles, stedlige samlinger og krav om regelmessig oppmøte på kontorstedet/kontorstedene er kostnadskrevende, og intervjuene gir ulike eksempler på hvordan virksomhetene løser dette. Enkelte virksomheter fremstår som ganske 'rause' og dekker alle utgifter til reise og opphold for ansatte som arbeider desentralisert i forbindelse med samlinger og 'faste' jobbreiser. Dette er gjerne virksomheter som benytter desentralisert arbeid som eksplisitt virkemiddel for å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse. Der strukturer for desentralisert arbeid har eksistert i lengre tid, for eksempel ved regionstillinger, får ansatte også dekket reisekostnader fordi arbeidskontrakter tilsier det. Andre virksomheter legger opp til at ansatte som arbeider desentralisert må dekke slike utgifter selv, med henvisning til at det er den ansatte selv som har valgt å arbeide desentralisert.

Både ledere og ansatte vi har snakket med, framhever at desentralisert arbeid fordrer ledere som er «tett på» og som evner å gi nødvendig oppfølging selv om de ansatte sitter et annet sted. Slik tett fjernledelse avhenger på mange måter av den digitale «disiplinen» vi nevnte i forrige avsnitt, ved at virksomheten systematiserer ledelsen av desentraliserte medarbeidere gjennom faste digitale møtepunkter og sjekklister. Et annet aspekt ved fjernledelse er at ansatte uttrykker at det er viktig at ledere har tillit til at desentraliserte ansatte 'leverer' på linje med øvrige ansatte. Flere vi har snakket med gir uttrykk for at ledere må våge å 'slippe kontrollen litt' og at en 'gammeldags' holdning til hva det vil si å være leder kan være en barriere for desentralisert arbeid:

Jeg tror en del ledere mener at de mister kontroll ved at ansatte arbeider fra hjemmekontor. Jeg ser ingen annen grunn – det er jo bevist at du ikke får lavere produktivitet på hjemmekontor. Så jeg tror det er fryktbasert. Jeg tror vi trenger en ny generasjon ledere som ikke er redd for denne type interaksjonsmønster. Jeg tror ikke det handler om penger og juss. For det har jo [...] enn så lenge løst. Jeg tror jussen og reglene ikke er til hinder. (Ansatt som arbeider desentralisert)

Virksomhetsstruktur, teamstruktur og tidligere erfaring med arbeid på tvers av ulike kontorsteder har også betydning. Flere av virksomhetene som inngår i casestudiene har flere kontorsteder og har hatt det over tid. Dette framstår som en strukturell fordel ved at virksomheter både kan tilby et lokalt, fysisk kontor og ved at de har tilgang på et sosialt arbeidsmiljø. Noen av dem, som Lånekassen, NVE og Statsforvalteren i Innlandet, hadde dessuten erfaring med samarbeid på tvers av kontorer før koronapandemien. De hadde også erfaring med fjernledelse. Dette har vært en fordel med tanke på å legge til rette for desentralisert arbeid. Andre, som Skatteetaten, har tradisjonelt hatt mange kontorsteder, men mindre samhandling mellom kontorene. I forbindelse med overgangen fra geografisk inndeling til funksjonsinndeling har de måttet jobbe frem nye måter å samhandle på. Dette gagnar også samhandling som er relevant for desentralisert arbeid. I tillegg har koronapandemien vært en «game changer» på den måten at mange ansatte i statlig virksomhet på kort tid måtte venne seg til å benytte digitale verktøy og å samhandle på nye måter. Én ting er at en strukturell forutsetning er at relevante digitale verktøy er på plass. Enda viktigere er det at både ansatte og ledere både har et tilstrekkelig nivå av digitale ferdigheter og god (digital) samhandlingskultur i form av faste møter og mer eller mindre eksplisitte 'kjøreregler' for når og hvordan man kontakter hverandre.

Hva så med kontorfellesskap utenfor virksomheten? Inntrykket vårt fra casestudiene og årsrapportene er at det er relativt få som benytter denne formen for desentralisert arbeid, men at faglig nytte, sosialt arbeidsmiljø og digital infrastruktur er blant typiske begrunnelser for at det kan være formålstjenlig. Som nevnt tidligere i rapporten benytter Sikt, NGU, NVE og Statsforvalteren i Innlandet kontorfellesskap utenfor kontorvirksomheten blant våre casevirksomheter (i begrenset omfang), og begrunnelser varierer fra å være viktige strategiske, regionale fellesskap til å være faglige og sosiale fellesskap der ansatte kan samhandle med aktører fra andre relevante virksomheter.

Én ansatt uttrykker at det er «hyggelig» å sitte i kontorfellesskap og at det gir et nødvendig sosialt fellesskap, men at det faglige utbyttet framstår som begrenset. En annen ansatt har sittet i offentlig/privat kontorfellesskap der hen har mye til felles med kollegene, og slik sett både føler at det er faglig relevant og sosialt.

5.5 Individuelle forutsetninger

Vi har så langt fokusert på det vi har kalt strukturelle forutsetninger for desentralisert arbeid, forstått som strukturer og rutiner på virksomhetsnivået. På spørsmål om hva som bør ligge til rette for at desentralisert arbeid skal fungere, var det også en annen type forutsetninger som ofte kom opp i intervjuene – de individuelle. Med individuelle forutsetninger mener vi kjennetegn, arbeidsmåter og arbeidsoppgaver som kan gjøre at noen fungerer eller trives bedre med fjernarbeid enn andre. Inntrykket fra intervjuene er at individuelle forutsetninger er vel så viktige som de strukturelle for at desentralisert arbeid skal fungere. I flere av intervjuene framhever informantene personlige egenskaper som «avgjørende», og at det kan være viktigere enn stilling og oppgavetyper for at desentralisert arbeid skal fungere godt.

Autonomi og motivasjon er stikkord som går igjen i beskrivelser. En grunnforutsetning på individnivået er ifølge informanter at desentraliserte ansatte har høy motivasjon for arbeidet og sterk indre 'drive.' Autonomi i form av selvledelse og til å arbeide strukturert og målrettet utfyller en slik indre drive.

Når man jobber desentralisert, foregår mye av det daglige arbeidet 'på skjerm'. Dette er typisk konsentrasjonskrevende arbeidsoppgaver som krever ro og fokus. Eksempler kan være forskerstillinger, hvor man har mye analyse- og skrivearbeid, eller programmering og IT-utvikling som krever «lange tankeprosesser».

Flere av dem vi har snakket med påpeker at desentralisert arbeid kan fungere for flere typer stillinger. En leder nevner eksempelvis at under pandemien ble ansatte innenfor saksbehandling og kundesenter også sendt på hjemmekontor, noe som fungerte overraskende bra. Samtidig får vi inntrykk av at det er mindre vanlig å tilby desentralisert arbeid til slike stillinger, og at virksomheter strekker seg lengre for å rekruttere og beholde kompetansen til ansatte som anses å ha en spesialistkompetanse fremfor dem som jobber som generalister. Desentralisert arbeid tilbys først og fremst ansatte som har «spissa kompetanse» og som jobber «mye individuelt» og «autonomt», får vi referert i intervjuer. Eksempelvis sier en tillitsvalgt følgende:

Det er et skille mellom autonome jobber og andre jobber. Jo høyere opp og jo mer selvstendig rolle, jo mer byr muligheten seg [...]. De som jobber mer med brukerkontakt og i førstelinje, med dokumentforvaltning etc., de krever stedlighet. Stabsfunksjoner kan ha mer fleksibilitet. Tror ikke det skiller på senioritet og ansiennitet, men mer på oppgaver og stillingsfunksjon.

En leder mener at desentralisert arbeid krever en særlig uavhengighet og argumenterer for at ansatte må være «selvgående og initiativrike».

For generalistoppgaver knyttet til saksbehandling og administrasjon får vi inntrykk av at desentralisert arbeid er mindre brukt, fordi dette er kompetanse som stort sett vurderes som ganske lett tilgjengelig og hvor det ikke er behov for særskilte virkemidler for å rekruttere og beholde medarbeidere:

I retningslinjene sier de at det er snakk om kompetanse som er vanskelig å rekruttere eller beholde. Er du saksbehandler får du ikke anledning til å jobbe desentralisert. (Ansatt som jobber desentralisert)

Ansatte vi har intervjuet spekulerer også en del rundt hvordan personlighetstyper kan ha noe å si for hvor godt fjernarbeid i form av desentralisert arbeid fungerer. For eksempel mener ansatte vi har snakket med at desentralisert arbeid fungerer særlig godt for introverte. Dette begrunnes med at det å arbeide desentralisert – for dem stort sett i betydningen permanent hjemmekontor – gir god mulighet til å konsentrere seg om arbeidsoppgavene sine, uten at de blir forstyrret av kolleger eller annen 'støy'. Dette er argumentasjon vi kjenner igjen fra studier om pandemien. Anledning til hjemmekontor ble særlig ønsket velkommen av arbeidstakere som trives med rolige omgivelser og spesielt ikke i støyende, åpne kontorlandskap (Ingelsrud et al. 2022).

Ansatte som jobber desentralisert sier også at de får oppfylt sitt sosiale behov like godt, eller kanskje bedre, via digitale flater enn ved fysisk tilstedeværelse på et kontor. Samtidig innser ansatte at det er nødvendig å bruke relativt mye mer tid og oppmerksomhet på skriftlig kommunikasjon for at samarbeidet skal fungere.

«Det flyter jo ikke like bra alltid skriftlig som når man er i samme rom. Det kan være litt mer rom for misforståelser. Det har skjedd. Man må være veldig bevisst på hvordan man skriver, hvordan man uttrykker seg.» (Ansatt som arbeider desentralisert)

Andre ansatte som arbeider desentralisert legger vekt på at en forutsetning for at (sam)arbeidet skal fungere, er at både ledere og ansatte investerer i hverandre og bruker tid på å bli kjent og på å følge opp dialog og kommunikasjon i det daglige. Det oppgis som viktig å benytte de fysiske møteplassene som finnes, og at fysiske samlinger og møter først og fremst brukes til å 'bygge lag,' og litt mindre på faglige oppgaver. Flere oppgir at det er viktig å være (særlig) bevisst på egen atferd i digitale møter og hvordan en formulerer seg skriftlig på digitale flater.

Ledere for ansatte som arbeider desentralisert, gir uttrykk for at desentralisert arbeid stiller store krav til de ansattes evne til å kommunisere, og at evne til og interesse for relasjonsbygging med kollegene er viktig. Intervjuer med ledere gir inntrykk av at desentralisert arbeid derfor passer best for personer som kommuniserer godt. Her påpeker ledere at ansatte som i tillegg til sterk faglighet har motivasjon og ferdigheter som gjør at de samhandler godt med sine kolleger, har en stor fordel:

Hen er en sånn person som ofte blir kontakta av andre. Hen kan svare på spørsmål [...] Hen er veldig sånn senioraktig. [...] Og hver gang hen er på [hovedkontor] mingler hen med alle. Slik at hen har det sosiale kontaktnettet. Og så syns vi det er vanskeligere med en annen person som kanskje ikke er så utadvendt av natur. Så når den personen er ved [hovedkontor], så er det ofte at det er inn på kontor og lukke kontordører. (Leder)

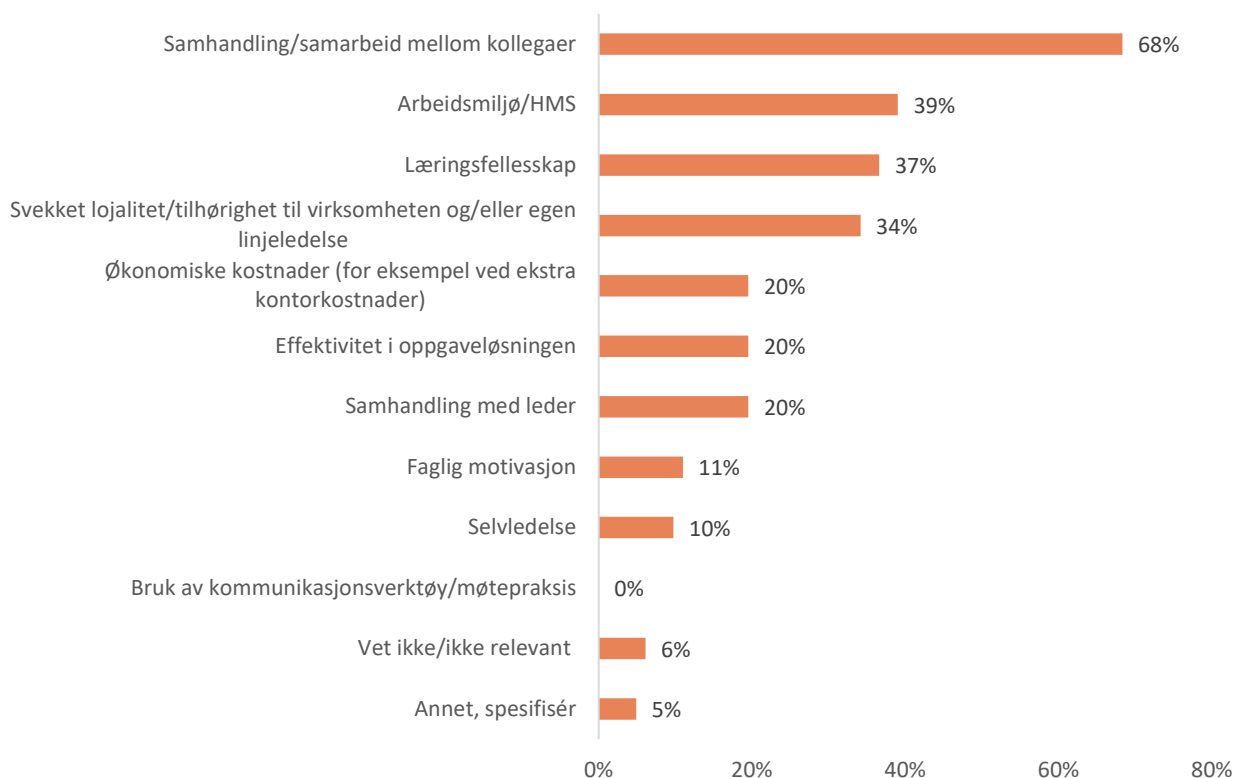
Intervjuene gir altså eksempler på at desentraliserte arbeidstakere som er 'på tilbudssida,' til tross for geografisk avstand, oppfattes som en ressurspersoner i arbeidsmiljøet.

6 Utfordringer med desentralisert arbeid

En vesentlig del av rapporteringen på fellesføringen om desentralisert arbeid, besvarelser av spørreundersøkelsen og refleksjoner fra casevirksomhetene handler også om når fenomenet *ikke* betraktes som formålstjenlig for virksomheten.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om på hvilke områder ledere i statlige virksomheter ser de største utfordringene ved å tilby desentralisert arbeid. Respondentene hadde mulighet til å sette tre kryss på våre forhåndsdefinerte områder og resultatene er vist i figur 6-1.

Figur 6-1: Desentralisert arbeid kan gi utfordringer for den enkelte ansatte og for virksomheten. På hvilke områder ser dere de største utfordringene? (sett inntil tre kryss) N=82



Figur 6-1 viser tydelig av respondentene i spørreundersøkelsen anser «samhandling/samhandling mellom kollegaer» som den største utfordringen ved desentralisert arbeid, etterfulgt av arbeidsmiljø/HMS og læringsfellesskap. Svekket lojalitet/tilhørighet er også relativt høyt oppe blant identifiserte utfordringer, mens samhandling med ledere, effektivitet i oppgaveløsning, økonomiske kostnader eller faglig motivasjon ikke vurderes som like store utfordringer.

6.1 Arbeidsmiljø, faglig fellesskap og kollektiv kultur

I årsrapportene og casevirksomhetene bekreftes hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen. Den vanligste reservasjonen mot desentralisert arbeid er at det anses som negativt for kollegial samhandling, arbeidsmiljø og faglig fellesskap. Typiske argumenter er at «det er vanskelig å opprettholde et godt arbeidsmiljø uten å være fysisk samlet, og at «folk trenger folk». Når mange

ansatte til enhver tid jobber fra andre steder enn arbeidsplassen blir det gjerne «glissent i gangene» og mindre motiverende å være på jobb for de som blir igjen på kontoret. Dette har vi mange eksempler på fra intervjuene. En ansatt som jobber desentralisert, opplever for eksempel at teamet ikke får helt det samme «momentet» fordi de ikke er fysisk samlet. «Man har gjerne litt større kraft når man jobber sammen», mener han.

Ledere i casevirksomhetene virker ikke bekymret for produksjonen og om ansatte som jobber desentralisert gjør arbeidsoppgavene sine. Bekymringen er primært knyttet til det at det spontane og kreative rundt oppgaveløsningen, som lettest oppstår når man er fysisk samlet, blir forringet. Også muligheten til å snakke med kolleger man ikke jobber direkte med, kan lett forsvinne når man ikke jobber fysisk samme sted. En seksjonsleder sier følgende:

«Vi er jo avhengige av de gode idéene som popper opp når vi sitter og spiser lunsj sammen [...] de uformelle samlingene der man kan begynne å diskutere ting. Og akkurat den der [...] kontakten mellom ansatte, gjerne med litt forskjellig bakgrunn, den sliter vi med å få til hvis vi har for mange som sitter utafor organisasjonene. Det er den største svakheten».

Flere ledere er også bekymret for hva som kan skje med kulturbygging og «virksomhetens identitet». Disse bekymringene forsterkes av at mange ansatte til enhver tid har hjemmekontor, og at flere synes hjemmekontorbruken har «sklidd ut».

Lignende erfaringer gir også ansatte som jobber desentralisert uttrykk for:

Det er mye av sånn som du bare snapper opp fysisk, og det savner jeg. Den største utfordringen er å ikke være til stede i det daglige arbeidsmiljøet som de andre i seksjonen. Den innsikten og den mer uformelle, men viktige, informasjonen, den får du ikke. Det er mye som skjer og som du ikke får med deg. Du får ikke med deg denne lunsjpraten etc. Den måten å utvide skylappene på...den får du ikke. Det er dette uformelle som er viktig, det får du ikke med deg.

Vi har imidlertid også eksempler på ansatte med motsatte erfaringer. En av dem vi har intervjuet, som allerede før pandemien jobbet desentralisert, oppgir at overgangen til en heldigital hverdag under pandemien ga et betydelig sosialt løft. Som følge av at 'alt' foregikk digitalt følte personen seg mer inkludert i arbeidsmiljøet, siden alle kolleger plutselig deltok via 'skjerm' og slik sett stilte med samme forutsetninger i møter. Noen av de ansatte vi har intervjuet oppgir at faste digitale morgenmøter fungerer like godt som fysiske samlinger. En årsak til dette, som flere påpeker, er at det ikke nødvendigvis er slik at man får snakket så mye sammen selv om man jobber fra samme sted. En ansatt mener endatil at det for ham fungerer bedre på denne måten:

Man kunne mistenke at relasjonsbygging fungerer dårligere, men for meg funker det bedre. Så lenge den første kontakten er etablert fysisk.

Vedkommende legger riktignok til at dette har mye med hens personlighet å gjøre, at hen trives bedre i ro og fred på permanent hjemmekontor enn i «den sosiale støyen på arbeidsplassen».

Selv om de fleste ser ulempene desentralisert arbeid kan ha for faglig og sosialt fellesskap, er det store forskjeller i hvordan de forholder seg til dette. Der noen mener at desentralisert arbeid på grunn av nettopp disse ulempene bør unngås, har andre en mer proaktiv holdning til hvordan virksomheten kan legge til rette for å for å balansere ulempene. Blant annet sier en leder at det er mer krevende å få til sosial trygghet og teamfølelse når folk arbeider på denne måten, men hun opplever likevel at de får det til og at man ikke bør 'låse seg' på at det er umulig. Hun synes jevnt over man får til veldig mye bra samarbeid ved å arbeide heldigitalt.

I årsrapportene ser vi flere argumenter mot desentralisert arbeid med utgangspunkt i at virksomheter ikke ser at det er forenlig med «kollektive arbeidsprosesser og kulturer». Noen av

disse virksomhetene har noe erfaring med desentralisert arbeid fra før, mens andre ikke har testet det. En av de statlige virksomhetene som uttrykker reservasjon tydeligst er Utdanningsdirektoratet:

[...] På nåværende tidspunkt vurderer vi ikke dette (desentralisert arbeid) som hensiktsmessig. Det skyldes at oppgaveløsningen i direktoratet er kjennetegnet av kollektive arbeidsprosesser, hvor fysisk tilstedeværelse er viktig. Tilstedeværelse er også vesentlig for å sikre et godt faglig og sosialt arbeidsmiljø.

Statens jernbanetilsyn legger på samme måte vekt på at kollektiv kultur best bygges ved fysisk tilstedeværelse. I motsetning til en strategi for desentralisert arbeid i forbindelse med omorganiseringer, mener de at organisasjonsendringer er best tjent med å styrke fysiske miljøer.

[...] SJT gjennomførte en organisasjonsendring i 2019. Da var ett av hovedmålene å redusere kulturforskjeller mellom Oslo- og Trondheimskontoret, og å bygge opp en felles identitet og kultur i form av «ett SJT». Vi har langt på vei nådd dette målet, men det krever kontinuerlig oppmerksomhet og arbeid. I tillegg må vi ha formell og uformell samhandling i kollegiet. Det bygger også felles identitet og kultur. Det er vanskelig å få til dette hvis ikke de ansatte treffes fysisk. Hensynene det er pekt på her ligger til grunn for SJTs holdning til at det ikke er hensiktsmessig å arbeide desentralisert utover ordningen med hjemmekontor

Vi har tidligere i rapporten skrevet om at statlige virksomheter med desentralisert kontorstruktur, virker mer positive til desentralisert arbeid enn statlige virksomheter som kun har én lokasjon. Samtidig er det også eksempler på virksomheter som ikke ønsker å åpne opp for desentralisert arbeid nettopp på grunn av den desentraliserte kontorstrukturen. I Tolletatens årsrapport finner vi et eksempel:

Tolletaten har lokasjoner spredt rundt i hele landet, og i lys av dette er ytterligere desentralisering lite aktuelt da dette også kan øke sårbarheten for små fagmiljøer og nødvendig samhandling internt.

Samtidig er små fagmiljøer et stikkord som går igjen blant mindre virksomheter som gjerne kun har én lokasjon. I sin årsrapport for 2023 skriver Diskrimineringsnemnda at de vurderte å øke bruken av desentralisert arbeid i samråd med tillitsvalgte. De konkluderte med at:

[...] det ikke er hensiktsmessig for vår virksomhet. Årsaken til at vi ikke ønsker ytterligere desentralisering er fordi vi er en liten virksomhet. Vi har vurdert det som viktig både av hensyn til fagmiljøet og arbeidsmiljøet at vi har et fast, felles arbeidssted.

Klagenemnda for industrielle rettigheter skriver på lignende måte at:

For å beholde et godt fagmiljø er det viktig med nær og daglig kommunikasjon mellom medarbeiderne i Klagenemnda. Det å splitte opp et arbeidsmiljø med bare seks ansatte ville ha uheldige konsekvenser både faglig og sosialt.

En del av lederne vi har snakket med i casevirksomhetene uttrykker reservasjoner mot desentralisert arbeid på grunn av mer generell erfaring med hjemmekontor. Reservasjonene handler ikke nødvendigvis om at ledere er misfornøyde med arbeidet som blir gjort fra hjemmekontor, men om hvordan det påvirker resten av organisasjonen. I flere av intervjuene snakker ledere om at pandemien og etterfølgende bruk av hjemmekontor har ført til en opplevd negativ trend med mindre fysisk tilstedeværelse. Mange kontorlokaler blir stående delvis tomme, og det er både «dyrt og stusslig», som en leder uttrykker det. Et annet argument handler om at utstrakt bruk av hjemmekontor har skapt en uheldig «individualisering» av arbeid og

arbeidsoppgaver som går utover fellesskapet. Ifølge en respondent i spørreundersøkelsen kan en slik «tilrettelegging [på individuell basis] skape merarbeid for andre».

6.2 Fjernledelse

Mange av dem vi har intervjuet, oppgir at de har gode erfaringer med fjernledelse, og kun 20 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen angir «samhandling med leder» som en viktig utfordring ved desentralisert arbeid. Det er også noe som tematiseres i casevirksomhetene, særlig på grunn av økt bruk av hjemmekontor, som det er «stor oppmerksomhet rundt». Men flere, først og fremst informanter som er ledere og som arbeider med HR, påpeker at det er enklere å fange opp (ny)ansattes behov for opplæring, oppfølging og dialog der hvor den ansatte møter fysisk på arbeid. Flere gir uttrykk for at der hvor desentraliserte ansatte arbeider fra hjemmekontor eller annen fysisk lokasjon enn leder, øker risikoen for at den ansatte kan 'gjemme seg bak' en skjerm. Denne bekymringen knyttes ikke til den ansattes arbeidsinnsats, men til at det å sitte fysisk fra hverandre gjør det vanskeligere å følge med på trivsel, helse og så videre.

Både ledere og ansatte i casevirksomhetene påpeker at desentralisert arbeid i betydningen 'fjernerarbeid' stiller høye krav til ansattes motivasjon og evne til selvledelse, og at det kan være utfordrende spesielt for ferske arbeidstakere. Enkelte ledere gir uttrykk for at desentraliserte ansatte, i den betydning at de arbeider fra annen lokasjon enn lederen selv, krever mer oppfølging enn ansatte som sitter på samme kontorsted som leder.

En sånn litt sånn underveiskonklusjon som vi trakk, på et tidspunkt, var at det krever mer oppfølging og koordinering fra lederne. Særlig også fordi vi er organisert i en matrise. Personalansvaret er i én dimensjon i matrisen. Mens leveranseansvaret er i en annen dimensjon i matrisen. Og da krever det enda mer oppfølging når folk sitter på hjemmekontor, fordi de ikke like lett snur seg til sidemannen, da. (HR-direktør)

Andre ledere, derimot, mener det er nokså uproblematisk å følge opp ansatte som 'fjernledes.' Disse lederne begrunner det med at de har en fast struktur for oppfølging og ansatte som er utpreget selvgående (se foregående underpunkter om strukturelle og individuelle forutsetninger). I virksomheter med regional struktur har ledere som 'fjernleder' ofte lederkolleger ved det aktuelle kontoret som 'følger med litt' og som kan gi innspill om hvordan (ny)ansatte fungerer, ved behov.

6.3 Mindre egnet for «ferske» arbeidstakere

Et hovedinntrykk fra intervjuene i casevirksomhetene, på tvers av virksomheter og ulike informantgrupper, er at desentralisert arbeid vurderes som egnet for senioransatte, og i mindre grad nyansatte. Dette gjelder spesielt nyansatte som i tillegg er nye i arbeidslivet. Dette begrunner informantene med at nyansatte trenger fysisk tilstedeværelse for å bli kjent med kolleger, leder og arbeidsplassen som helhet. Men det fordrer samtidig at det er en viss fysisk tilstedeværelse blant øvrige ansatte:

Det er en utfordring for unge, for eksempel, som synes det er vanskelig å komme inn i miljøet når det er så få på kontoret.» (Organisasjons- og HR-direktør)

Enkelte oppgir at de har tilpassede fadderordninger for nyansatte som fjernledes, som har til hensikt å gi så vel faglig som sosial oppfølging, og at dette til en viss grad kan kompensere for utfordringene nyansatte møter på:

Jeg har en omfattende oppstartssamtale, og månedlige oppfølgingsamtaler det første halvåret, og så annenhver måned etter det. Før oppfølgingsamtalene tar jeg alltid kontakt med leder på regionkontoret i forkant og hører om han/hun har fanget opp noe jeg bør følge opp. Sjekker også med dem som arbeider med dokumentkontroll og kvalitetssikring, og med fadderne som har oppfølging av vedkommende. Så nyansatte får egentlig oppfølging fra ulike hold. Det aller meste går digitalt. Men jeg reiser ut fysisk 1-2 ganger i året og ved behov. (Leder)

Ledere og HR-personell i samtlige virksomheter vi har snakket med, oppgir at unge nyansatte i utgangspunktet ikke tilbys desentraliserte stillinger. Lånekassen oppgir for eksempel at de kun tar inn erfarne folk i hjemmekollega-stillinger, og at dette ikke er noe for unge og nyansatte. Andre oppgir at det i utgangspunktet ikke er ønskelig å ansette personell i desentraliserte stillinger, og at tilbud om desentralisert stilling utelukkende er et virkemiddel for å beholde ansatte med særskilt kompetanse. Men selv om desentraliserte stillinger stort sett benyttes for å tiltrekke eller beholde spiss- og seniorkompetanse, er ikke senioransatte noen garanti for at desentralisert arbeid fungerer. Det er det samlede forholdet mellom oppgaver, kompetanse og ansatte som er viktig:

Det handler både om oppgavetyper og alderssammensetning. Du kan ikke putte en nyansatt inn et miljø hvor alle skal gå av med pensjon om ett år. Det er viktig å rekruttere litt i grupper, slik at du skaper et miljø. (HR-direktør)

6.4 Stedsavhengighet og sikkerhetsgradering

En annen reservasjon som framkommer i enkelte årsrapporter, er at det ikke er formålstjenlig med desentralisert arbeid fordi arbeidet ikke kan gjennomføres andre steder. Dette er et åpenbart argument, fordi en del statlige oppgaver er stedbundne. Politiet har for eksempel mange funksjoner der det ikke er mulig å jobbe desentralisert. Et annet godt eksempel er Tolletaten som i sin årsrapport skriver at "Borrapporten av etatens ansatte jobber på stedbundne steder og med operativ kontrollaktivitet". Samtidig er ikke argumentene for stedsavhengighet kun knyttet til stedbundne arbeidsoppgaver. Det knyttes også til rekruttering og nærhet til andre virksomheter. Klagenemnda for industrielle rettigheter skriver:

Klagenemnda for industrielle rettigheter er en liten virksomhet med bare seks ansatte, og vi er samlet på én lokasjon i Oslo sentrum. Det er ingen som jobber desentralisert i virksomheten i dag, og vi ser heller ikke at dette vil være mulig i fremtiden. For å tiltrekke oss jurister med spesialisering innen varemerker, patent og design, må Klagenemnda være plassert i en større by med universitet som tilbyr juss. Siden Oslo tingrett er tvungent verneing for varemerke- og patentsaker, er dagens plassering fornuftig.

Barneombudet bruker både arbeidsmiljø og nærhet til styremakter og sentralforvaltning som argument mot desentralisert arbeid:

Barneombudet har ikkje desentralisert verksemda. Vi er ei lita verksemd med berre 20 tilsette, og det ville ikkje vere formålstenleg for arbeidsmiljøet å spreie oss utover i landet. I tillegg er det viktig for oss å ha fysisk nærleik til dei sentrale styresmaktene, som Storting, regjering, departement og direktorat, for å kunne utføre oppgåvene våre.

Et argument mot desentralisert arbeid som særlig knyttes til det å jobbe fra kontorfellesskap utenfor kontorstrukturen til statlige virksomheter, er sikkerhet og gradert informasjon. Trykderetten uttrykker dette slik:

I sakene behandles strengt taushetsbelagt informasjon som gjør det utfordrende å tilhøre et lokalt kontorfellesskap delt med andre offentlige organisasjoner

Sikkerhetsbelagt informasjon er også noe som respondenter i spørreundersøkelsen trekker fram i fritekstsvar som en reservasjon mot kontorfellesskap:

Det er vanskelig å sitte sammen med ansatte fra andre statlige virksomheter fordi de jobber med konfidensielle personopplysninger.

6.5 «Sentralisert» fjernarbeid?

Det siste punktet i dette kapitlet er ikke i utgangspunktet en bekymring, men en erkjennelse av at fjernarbeid også kan benyttes motsatt vei med mange av de samme begrunnelsene som i kapittel 5. I noen tilfeller uttrykkes det for eksempel at det ikke alltid er formålstjenlig å avgrense muligheten til utenfor sentrale områder. Enkelte statlige virksomheter som ikke er lokalisert i sentrale strøk, uttrykker for eksempel behov for å rekruttere kritisk kompetanse fra sentrale strøk. Høgskolen i Østfold og Høgskolen i Innlandet er eksempler på dette i sine årsrapporter, og Høgskolen i Østfold skriver det slik:

Samtidig er det viktig for oss å ha tilstrekkelig tilgang på kritisk kompetanse og arbeidskraft, og vårt Oslokontor er derfor et viktig lokalt arbeidsplasstilbud for ansatte som bor i Oslo, men er ansatt ved Høgskolen i Østfold og med hovedarbeidsplass i Halden.

7 Erfaringer med desentralisert arbeid blant ansatte, ledere og tillitsvalgte

Vi har så langt diskutert begrunnelser og forutsetninger for, og utfordringer ved desentralisert arbeid. Her har vi benyttet data fra årsrapporter, spørreundersøkelsen og intervjuene fra casevirksomhetene for å illustrere argumenter vi har identifisert. I denne delen om erfaringer kommer vi innom mange av de samme temaene, men vi har forsøkt å vise hvordan de ulike aktørnivåene reflekterer rundt ordningen.

7.1 Ansattes erfaringer med å jobbe desentralisert

Ansatte vi har snakket med representerer både arbeid fra annet kontorsted i samme virksomhet, arbeid fra kontorfellesskap og arbeid fra arbeidstakerens eget hjem. Et generelt kjennetegn er at arbeidstakerne framstår erfarne og autonome, i tråd med det vi har skrevet om individuelle forutsetninger. Vi må likevel ta høyde for at vi har med en selektert informantgruppe å gjøre. De ansatte vi har snakket med kan være valgt ut til å snakke med oss nettopp fordi løsningen fungerer godt for dem.

Et overordnet inntrykk er at ansatte som jobber desentralisert er svært fornøyde med ordningen. De har typisk valgt denne ordningen frivillig, og en typisk situasjon er at de har «flyttet hjem» til eget eller partners hjemsted og er takknemlige for muligheten til å få eller beholde en spennende jobb samtidig som de får bo der de ønsker:

Og så er det jo bo- og driveplikt på gårdsbruket som har gjort det. Vi hadde først fritak i både 10 og 15 år. Og da får man ikke fritak for bo- og driveplikt lenger, da. Så da måtte vi enten ha solgt eller flytta. Og vi ville gjerne beholde stedet. Og det var også helt nødvendig å bo her for faktisk å ivareta plassen. (Ansatt som jobber desentralisert)

En annet typisk begrunnelse for å være fornøyd er at muligheten for å jobbe desentralisert bidrar positivt til jobb-hjem-balanse fordi de slipper å pendle:

Mine årsaker er at jeg ikke vil bo i Oslo. Jeg vil gjerne fortsette å bo i utkant-Norge, det er bedre for meg og mine barn. I tillegg liker jeg å ha muligheten til å ikke pendle og kunne styre livet mer selv enn når jeg er avhengig av kollektivtransport som ikke går. (Ansatt som jobber desentralisert)

Som nevnt tidligere i rapporten har vi også eksempler på ansatte som jobber desentralisert på grunn av omorganiseringer, og som nå jobber på en annen avdeling innenfor virksomhetens kontorstruktur. Én av disse forteller at det fungerer fint å løse de daglige arbeidsoppgavene på denne måten, men at hun føler at hun er «langt unna» dem hun jobber sammen med. Hun mener at det er sammen med de andre på arbeidsplassen at «magien skjer», og at man må jobbe aktivt for å bygge gode fagmiljøer.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av desentralisert arbeid oppleves denne også i stor grad som velfungerende. Noen steder dekker virksomheten alt av kontorutstyr til hjemmekontoret og betaler for internett. Verneombud er koblet på for å sikre at hjemmekontoret innfrir HMS-krav. Virksomheten betaler ved behov for kontorplass i kontorfellesskap, og for reise til og opphold ved hovedkontoret. En ansatt som jobber desentralisert fra en liten bygd, forteller at hen fikk problemer med PC-en en tidlig morgen og at hen allerede samme dag fikk levert ny PC med kollektivtransport til hjemstedet.

Vi har imidlertid også noen eksempler på at desentraliserte ansatte synes at virksomheten «har litt å gå på» når det gjelder tilrettelegging. En ansatt er opptatt av at det er viktig å ikke bare åpne opp for desentralisert arbeid uten å ha gjennomtenkte rutiner, metoder og løsninger for hvordan man kan få det til best mulig. Han selv er ikke helt sikker på hvilke løsninger dette skulle vært, men han etterlyser mer diskusjon om det.

Det er bred enighet blant alle informantgrupper om at personlighet har stor betydning for om det fungerer for ansatte å jobbe desentralisert. Én av dem sier at denne arbeidsformen «absolutt ikke passer for dem som trenger selskap og å ha kolleger rundt seg», men at det fungerer for mennesker som trives best i rolige omgivelser og der digital kommunikasjon er viktigere enn fysisk.

Jeg er mer sosial i en digital setting enn i en fysisk. I fysisk setting blir det fort litt 'overload' for meg. Men digitalt fungerer det bra, til og med i en situasjon som dette. (Ansatt som jobber desentralisert)

Andre ønsker å være i et fysisk arbeidsmiljø selv om de sitter desentralisert. Der ansatte har et valg, har vi eksempler på at de har valgt å sitte i kontorfellesskap fremfor på hjemmekontor, for å ha et sosialt miljø og noen å spise lunsj med. Noen påpeker også at desentralisert arbeid i utgangspunktet ikke passer så godt for dem og at de savner arbeidsmiljøet, men at muligheten til å beholde en spennende jobb selv om de har flyttet til distriktet gjør at de likevel velger denne arbeidsformen.

Uansett hvilken form for desentralisert arbeid de ansatte har – om det er hjemmekontor, i eksternt kontorfellesskap eller innenfor intern kontorstruktur – er fjernledelse felles for alle, og samtlige ansatte vi har snakket med blir fjernledet. Jevnt over hører vi om tett og godt samarbeid med nærmeste leder. Den digitale kommunikasjonen fungerer godt og det er lav terskel for å ta kontakt.

Kun unntaksvis har vi hørt eksempler på at samarbeidet ikke fungerer så bra. En ansatt undrer seg over at hans nærmeste leder ikke selv forstår at hen må være mer proaktiv i oppfølgingen av dem som jobber desentralisert, da det kan gå dager uten at de har kontakt. Noen nevner også at desentralisert arbeid og fjernledelse i seg selv ikke byr på problemer, men at dårlig samarbeid med nærmeste leder skyldes dårlig personkemi og/eller dårlige lederegenskaper.

Mange av de desentraliserte ansatte som er intervjuet, gir uttrykk for at de trives godt med sin arbeidssituasjon og at samarbeidet med kolleger stort sett går greit. Dette begrunner de både med at det er tilrettelagt for desentralisert arbeid gjennom organisering, digitale verktøy og god kultur på arbeidsplassen. Men de er også opptatt av at det er behov for at kolleger møtes fysisk innimellom, ikke minst i starten av arbeidsforholdet, for å bli kjent og at det gjør det enklere å samarbeide digitalt etterpå:

En anbefaling til andre virksomheter, er jo at når du ansetter folk som skal jobbe desentralisert, det er at du tar en uke innledningsvis hvor du er fysisk på kontoret. Det gjorde de med meg. Jeg var en uke i [...] og en uke i [...]. Uten det hadde det vært vanskelig. Og så er det jo superviktig å bli inkludert i slike årlige samlinger og seminarer hvor du møter kolleger fysisk. (Ansatt som arbeider desentralisert)

Flere påpeker at det å samarbeide digitalt er annerledes enn der hvor en sitter på samme kontor, og at det er behov for å være (svært) bevisst på hvordan en kommuniserer med kolleger som stort sett møtes digitalt:

Man må lære seg å kommunisere på en god måte for å få til mer samarbeid. Jeg har oppdaget at det trengs veldig mye kommunikasjon, og at det må en innsats til for å få til det. (Ansatt som arbeider desentralisert)

Koronapandemien har, som for svært mange andre arbeidstakere, også hatt stor betydning for arbeidsmåter og samhandling blant de ansatte vi har snakket med. Så godt som alle oppgir at de har nødvendige (digitale) verktøy for å samarbeide med de andre, med utstrakt bruk av Teams, og hvor det er nokså lav terskel for å 'pinge på' ved hjelp av chatfunksjonen i Teams og Slack. Flere oppgir felles saksbehandlingssystemer og samskrivingsverktøy som gode og hensiktsmessige kanaler for samarbeid. De fleste som er intervjuet oppgir videre at de har faste møter med sitt team, og med sine ledere. Noen av møtene er rent faglige, andre er av mer uformell karakter:

Hver fredag har vi uformelt digitalt kaffemøte på morgenen. (Ansatt som arbeider desentralisert).

En viktig observasjon fra intervjuene er at samarbeidet kolleger imellom ser ut til å fungere best i distribuerte team, der alle arbeider digitalt fra hver sin lokasjon og hvor alle møter er heldigitale. Hybridmøter vurderes gjennomgående som en dårlig løsning, fordi det er lett å føle seg utenfor i diskusjonene i situasjoner hvor flertallet av møtedeltakerne sitter fysisk på samme sted, mens enkelte «henger på vegg» på Teams.

Intervjuene tyder på at forutsetningene for godt samarbeid mellom kolleger handler om mye av det samme som for samarbeid med nærmeste leder. Det vesentligste er at det er etablert en god samhandlingskultur, og at det legges til rette for fysiske møter og samlinger innimellom, ikke minst i forbindelse med oppstart av arbeidsforholdet. Regelmessige møtepunkter og avklart bruk av kommunikasjonsformer og -verktøy er videre viktig. Intervjuene med ansatte som arbeider desentralisert viser at det er viktig å investere i samarbeidet via formelle og mer uformelle møter, siden muligheten for å bli kjent med hverandre i utgangspunktet er mer begrenset enn der hvor en sitter fysisk samlet og stort sett har noen naturlige fysiske møtepunkter i løpet av arbeidsdagen.

7.2 Erfaringer fra ledere og HR-representanter

Vi finner en del variasjon i lederes og HR-representanters (heretter bare kalt «HR») erfaringer med desentralisert arbeid. Denne variasjonen er knyttet både til de spesifikke formene for desentralisert arbeid og andre aspekter ved den enkelte virksomhet, samt til mer overgripende problemstillinger som erfaringer med fjernledelse og digital kommunikasjon. Samtidig er inntrykket at ledernes vurderinger også farges av den enkeltes personlighet og preferanser.

Vi har snakket med ledere på ulike nivåer, som avdeling/seksjonsledere og teamledere. Vi har ikke snakket med øverste ledelse i virksomhetene. På HR-siden har vi snakket med både rådgivere og HR-ledere.

Grovt sett ser vi et skille mellom ledere som er positive til desentralisert arbeid og de som er mer opptatt av de problematiske sidene. De fleste lederne som har mye erfaring med denne arbeidsformen, for eksempel fordi de er ledere for distribuerte team hvor ansatte er spredt på flere lokasjoner, opplever det som smidig og effektivt. De er opptatt av å ha høykompetente ansatte og at virksomheten må være fleksibel for å få tak i «de beste hodene». Når jobben uansett foregår foran en skjerm er det «irrelevant om en ansatt sitter på Lillehammer eller i Alta», som en seksjonsleder uttalte. At lederne er positive, betyr ikke at de ikke ser at desentralisert

arbeid har noen utfordringer. Flere sier at fjernledelse er veldig annerledes enn «vanlig ledelse», rett og slett fordi man ikke ser hverandre fysisk i det daglige. Følgende sitat fra en avdelingsleder er et typisk eksempel:

Det som hefter ved fjernledelse, er at du ikke får ha den ad hoc-oppfølginga som ofte trekkes frem som en fordel [...] Og det tar mye lengre tid å bli kjent når det er digitalt [...] Du får ikke helt med deg de små signalene som du fanger opp mye lettere fysisk.

Flere forteller at de har brukt tid på å «finne formen» og å lage rutiner for oppfølging av desentraliserte ansatte. Dette «går ikke av seg selv», og at man må prøve og feile litt for å finne en god form på det. Det trekkes spesielt frem som avgjørende å få til gode rutiner for digital kommunikasjon og møter. En avdelingsleder sier at fjernledelse kan være svært tidsbesparende og at han alt i alt bruker mindre tid på å være leder nå enn tidligere. Han tror heller ikke at de ansatte i hans distribuerte team får dårligere oppfølging enn om de var fysisk samlet.

Andre ledere opplever større utfordringer med desentralisert arbeid. Dette gjelder spesielt de som har majoriteten av sine medarbeidere fysisk samlet, med bare noen få som jobber desentralisert. De finner det utfordrende å gi samme grad av oppfølging til de desentraliserte medarbeiderne som de de har daglig kontakt med. De sier at det fort blir slik at viktige temaer diskuteres i uformelle sammenhenger, som lunsjpauser, og ikke når frem til de desentraliserte medarbeiderne. Det kan være krevende å kontinuerlig huske på å inkludere disse i det faglige og sosiale arbeidsmiljøet. For noen ledere krever det også en del ekstra tid å organisere felles treffpunkter på arbeidsplassen og planlegge et opplegg for når de desentraliserte ansatte er fysisk til stede på arbeidsplassen. En leder med to ansatte som jobber desentralisert sier at det ville vært svært tidkrevende om flere skulle jobbet på denne måten.

Også HR har nokså ulike perspektiver på, og meninger om, desentralisert arbeid. Siden HR gjerne har en mer overordnet rolle i virksomhetene enn lederne vi har snakket med, har denne funksjonen gjerne bedre oversikt over hvordan desentralisert arbeid fungerer i virksomheten som helhet. En HR-leder sier at lederne i hennes virksomhet i stor grad er bevisst på utfordringer knyttet til fjernledelse og at dette er noe som stadig tematiseres. Hun forteller at de ansatte som jobber desentralisert ikke klager på dårlig oppfølging fra nærmeste leder, men at lederne selv ofte er usikre på om de får fulgt opp de som jobber desentralisert godt nok. Dette ser ut til å gjelde for flere av virksomhetene.

Der lederne ofte snakker ut fra hvordan det fungerer i deres avdeling eller på deres team, ser HR at erfaringer og praksiser med desentralisert arbeid kan variere stort innenfor samme virksomhet. En observasjon er at ledere er mer opptatt av 'programerklæringer' om desentralisert arbeid og at HR ser mer i praksis hva som fungerer og ikke fungerer.

Men vi i HR ser en del utfordringer og fallgruver med desentralisert arbeid, som ledere kanskje ikke ser. Det er lett å si at det er viktig og slikt, men det krever en del tilrettelegging som er litt utfordrende. (HR-leder)

HR er en sentral funksjon når virksomhetene diskuterer desentralisert arbeid. I casevirksomhetene hvor ordningen er mest utbredt, har HR vært sentrale i å utvikle retningslinjer for dette. HR-representanter forteller at det er tidkrevende og komplekst med alle de ekstra problemstillingene som oppstår når man skal tilby ordningen.

HR-lederne trekker spesielt frem onboarding-prosesser som ekstra krevende ved desentralisert arbeid. Én av informantene våre sier at det å bli ordentlig kjent med virksomheten er vesentlig for de ansattes følelse av stolthet, lojalitet og tilknytning. Det er derfor ekstra viktig å lage en skikkelig sosial og faglig rigg rundt nyansatte.

7.3 Tillitsvalgtes erfaringer

De tillitsvalgte vi intervjuet deler mange av de samme erfaringene med desentralisert arbeid som de øvrige informantgruppene, og trekker frem både fordeler og ulemper med denne ordningen. I det følgende legger vi derfor vekt på noen temaer som tillitsvalgte er spesielt opptatt av, i tillegg til deres refleksjoner rundt egen rolle i diskusjoner om desentralisert arbeid i virksomheten.

En fellesnevner for de tillitsvalgte er at de ikke skiller ut desentralisert arbeid som et eget tema, men som en del av diskusjonen om «det fleksible arbeidslivet». Hjemmekontor er et tema som opptar både tillitsvalgte og deres medlemmer. Samtidig som de tillitsvalgte vet at fleksibilitet og hjemmekontor er viktig for medlemmene, deler de bekymringene vi særlig ser hos ledere, nemlig at hjemmekontor kan forringe arbeidsmiljøet og fellesskapsfølelsen på arbeidsplassen. Dette er derfor temaer de hyppig diskuterer, både med medlemmer og med ledelsen. En av de tillitsvalgte peker også på at diskusjonene om fleksibilitet skaper en type individualisme i arbeidslivet, som går på bekostning av fellesskapet, og som dessuten kan ha betydning for rekrutteringen inn til fagforeningene:

Det blir jo veldig sånn fokus på det individuelle arbeidsforholdet, da. At jeg får lov til å sitte hjemme, og hvilken oppfølging jeg får [...] og ikke fellesskapsfølelsen og det felles sosiale ansvaret [...] Og det som kanskje òg da er vanskelig, [...] er det å skulle rekruttere nye medlemmer, men òg det å ta vare på nye medlemmer når liksom ingen er på kontoret.

Det er forskjeller mellom de tillitsvalgte når det gjelder i hvilken grad de har vært involvert i diskusjoner om desentralisert arbeid. Noen få har deltatt i diskusjoner i virksomheten rundt reglementet for desentralisert arbeid.

Den nye forskriften [om hjemmekontor] kom jo for to år siden. Og i forbindelse med det har vi tillitsvalgte blitt involvert i å tenke på reglement for dette. Det var litt forvirrende i starten. Vi snakket jo om 'hjemmekontor', men det var ikke helt det samme [...] Så det tok litt tid før vi alle skjønnte hvordan vi skulle balansere disse begrepene. I retningslinjene står det mer om hvordan dette skal reguleres. Hvordan vi skulle håndtere dette internt og presiseringer om eventuelle krav, og når kan du få innvilget et slikt ønske om å jobbe fra et annet sted. Jeg kan huske at dette ble tatt opp etter regjeringsskiftet [...] og at dette var oppe til diskusjon. Da mer som å legge frem dette som en mulighet og på initiativ fra nåværende regjering.

For de fleste har imidlertid ikke temaet desentralisert arbeid vært høyt oppe på agendaen i virksomheten:

Jeg har ikke noen erfaring med desentraliserte arbeidsplasser. [...] Har vært med på saksdrøfting og kjenner til bakgrunnsdokumenter om det at initiativet kom fra regjeringa, men vi har egentlig ikke diskutert det inngående i organisasjonen. Så når jeg fikk forespørselen fra deg [om å stille til intervju om desentralisert arbeid], måtte jeg gå litt tilbake i saksdokumentene og kikke. Jeg var litt usikker på hva vi har gjort med dette. Det er vel strengt tatt ikke så mye [...] Så det er ingen vurdering med oss tillitsvalgte om vi skal gå inn og se på mer konkret om deler av vår virksomhet skal kunne ta dette i bruk.

De fleste tillitsvalgte synes ikke desentralisert arbeid har noen spesifikk betydning for tillitsvalgtrollen. Det er andre trekk ved virksomhetene, som størrelse og struktur, eller omorganiseringer og sammenslåinger, som opptar dem mer. Men en tillitsvalgt trekker frem at det å være tillitsvalgt i en virksomhet som har flere lokasjoner kan by på noen utfordringer:

Jeg tror det kan være problematisk også at vi er desentralisert, på grunn av måten vi organiserer partssamarbeidet vårt på. Det kan nok være litt langt både geografisk og organisatorisk hvis man er medlem [...] Veien blir lengre. Og det er nok forhold både ute i

organisasjonen og på andre kontorsteder som jeg ikke fanger opp. Derfor, mener jeg at vi burde hatt tillitsvalgte på hvert kontor, og IDF lokalt om lokale saker.

En tillitsvalgt forteller at ledelsen har gjort et godt og grundig arbeid med å tilrettelegge for desentralisert arbeid og få på plass regler for dette. Vedkommende er imidlertid skeptisk til desentralisert arbeid siden det skaper forskjellsbehandling av ansatte, samtidig som hen forstår at ledelsen må gjøre noen grep for å sikre tiltrengt kompetanse.

8 Oppsummering og konklusjoner

Utgangspunktet for denne rapporten er regjeringens politiske ambisjon om økt bruk av desentralisert arbeid. Tildelingsbrevene for 2023 til alle statlige virksomheter har en fellesføring om at virksomheten skal vurdere muligheten for desentralisert arbeid og legge til rette for det der det er formålstjenlig. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet og Proba samfunnsanalyse har i denne rapporten gjort vurderinger av rapportering, omfang, begrunnelser, forutsetninger for og erfaringer med desentralisert arbeid i staten. Vurderingene er basert på analyse av virksomhetenes årsrapporter, spørreundersøkelse til ledere i statlige virksomheter og intervjuer med ledere, ansatte og tillitsvalgte i seks statlige virksomheter som benytter ordningen. I denne rapporten har vi formulert og fulgt seks tematiske problemstillinger, og vi vil på basis av disse problemstillingene gi en oppsummering av viktige funn. Til slutt i dette konklusjonskapitlet presenterer vi noen mer overordnede refleksjoner og anbefalinger.

8.1 Begrepsforståelse, rapportering, drøfting og pådrivere

Den første problemstillingen handler om hvordan statlige virksomheter forstår begrepet desentralisert arbeid, hvordan og i hvilken grad de har rapportert på ordningen, hvilke arenaer som har vært viktige for å drøfte den, og hvordan føringen om desentralisert arbeid har blitt forvaltet av pådrivere og retningslinjer i virksomhetene. Av 180 årsrapporter vi har hatt tilgang til har 129 virksomheter rapportert på fellesføringen om desentralisert arbeid, mens 51 virksomheter verken har rapportert på desentralisert arbeid eller andre fellesføringer i årets tildelingsbrev. Virksomheter som har flere lokasjoner rapporterer oftere på fellesføringene enn virksomheter med kun én lokasjon.

De fleste av virksomhetene som har rapportert på desentralisert arbeid, har forstått begrepet riktig i rapportene (69 prosent). Samtidig er det litt overraskende at såpass mange enten forstår begrepet feil eller at forståelsen framstår som vag. I en gjennomgang av hvordan vurderingene er skrevet, er det relativt få som har det vi har kodet som et høyt refleksjonsnivå. Kun 12 prosent har formulert grundige vurderinger, mens 37 prosent har det vi har kodet som et lavt refleksjonsnivå. I spørreundersøkelsen har vi fått informasjon om arenaer og pådrivere for desentralisert arbeid. Det er vanligst at desentralisert arbeid har blitt diskutert i ledergrupper (69 prosent), mens det er mindre vanlig å drøfte det med tillitsvalgte (39 prosent), vernetjenesten (20 prosent) eller i styringsdialog (20 prosent).

Både ledere og ansatte oppgis som relativt sett vanlige pådrivere, men det mest vanlige svaret er at det ikke er noen viktige pådrivere for desentralisert arbeid i statlige virksomheter (38 prosent). Det kan altså være slik at det ikke nødvendigvis ligger en strategi til grunn for å benytte desentraliserte arbeidsplasser. Halvparten av virksomhetene i spørreundersøkelsen oppgir at de ikke har retningslinjer for desentralisert arbeid, og det er ellers vanligere med individuelle avtaler (22 prosent) om desentralisert arbeid heller enn generelle retningslinjer (17 prosent). En viktig retningslinje virker å være at det er krav om jevnlig oppmøte ved sentralt kontorsted selv om arbeidstakeren jobber desentralisert. Dette gjelder i større grad ved faglige samlinger enn som faste møtedager.

8.2 Omfang av desentralisert arbeid

I den andre problemstillingen har vi forsøkt å danne oss et bilde av omfanget av desentralisert arbeid i statlige virksomheter, forstått som faktisk bruk av eller erfaring med ordningen. Omfang av bruk har blitt kartlagt gjennom en kombinasjon av koding av årsrapportene og presise spørsmål i spørreundersøkelsen. Den samlede analysen viser at 58 prosent av de 158 virksomhetene vi kunne inkludere på denne variabelen, benytter eller har benyttet desentralisert arbeid. Det kan være en viss skjevhet i representasjonen fordi vi antar at virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid både er mer tilbøyelige til å rapportere på fellesføringen, og svare på spørreundersøkelsen. 30 prosent har vi kodet som et tydelig «nei», mens det er noe vanskeligere å tyde 13 prosent av utvalget.

Det er også viktig å vektlegge at den relativt høye andelen virksomheter med erfaring/bruk ikke representerer en tilsvarende andel av arbeidstakere, ettersom det for et flertall innebærer veldig få ansatte. Store statlige virksomheter målt i antall årsverk, og statlige virksomheter som har flere kontorsteder, er overrepresentert blant virksomhetene som har erfaring med/benytter desentralisert arbeid. Vi må også legge til at selv om 58 prosent av virksomhetene i vårt utvalg har erfaring med desentralisert arbeid, gjelder ordningen oftest et fåtall av medarbeiderne.

8.3 Omfang av intensjoner om desentralisert arbeid

Den tredje problemstillingen tar for seg omfanget av intensjoner om å benytte desentralisert arbeid, og vi har argumentert med at dette er et vel så viktig omfangsmål som faktisk bruk, nettopp fordi fellesføringen legger opp til en refleksjon rundt vurdering og tilrettelegging for ordningen. Basert på en kombinasjon av koding av årsrapporter og svar på spørreundersøkelsen har vi kommet fram til at 36 prosent av vårt utvalg på 158 statlige virksomheter uttrykker intensjoner om å benytte ordningen. 30 prosent har vi kodet som negative, mens vi her har en stor uklart-kategori på 33 prosent fordi det er vanskelig å tolke mange av årsrapportene.

Intensjoner om fremtidig bruk av desentralisert arbeid er helt klart mest utbredt blant virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid fra før, og de er mer utbredt i store enn i små virksomheter. Regresjonsanalyse viser også at sammenhengen mellom disse variablene er signifikant. Videre viser vår samlede analyse av årsrapporter og spørreundersøkelse at 27 prosent av virksomhetene planlegger å lyse ut stillinger med mulighet for å jobbe desentralisert. Dette forstår vi som den mest eksplisitte form for intensjon.

8.4 Begrunnelser og forutsetninger for desentralisert arbeid

I den fjerde problemstillingen har vi utforsket begrunnelser og strategier for desentralisert arbeid, og hva som er forutsetninger for at det skal fungere. Denne problemstillingen kommer med andre ord inn på hvordan statlige virksomheter vurderer at desentralisert arbeid er formålstjenlig.

Den viktigste begrunnelsen (og strategien) for å benytte desentralisert arbeid er at det i hovedsak er et grep for å rekruttere og beholde kritisk kompetanse. Det å tilby flere lokasjoner kan være et strategisk grep for å sikre seg medarbeidere som ellers ikke ville søkt. Dette er et argument som blant annet brukes av NVE. Et annet typisk argument er at enkeltmedarbeidere med særlig kompetanse er avgjørende å beholde, og at de derfor får anledning til å jobbe desentralisert som

et unntak heller enn at det er noe som tilbys mange ansatte. I Lånekassen er det å tilby permanent desentralisert arbeid i form av arbeid hjemmefra en mer systematisk strategi for å trekke til seg IT-kompetanse.

Den andre begrunnelsen for å benytte desentralisert arbeid er at det kan fungere som en fin ordning for å tilrettelegge i forbindelse med omorganiseringer, livsfaser og behovet for fast eller midlertidig geografisk flytting. For eksempel har Skatteetaten opprettet et funksjonsdelt, distribuert team innen HR og latt medarbeidere jobbe fra sine opprinnelige kontorsteder i stedet for å samlokalisere. Det kan også være en begrunnelse for å legge til rette for enkeltarbeidstakeres behov for å midlertidig følge partner til annet arbeidssted, ved at arbeidstaker har fått særlige omsorgsoppgaver, eller for å tilrettelegge i forbindelse med helseutfordringer.

Det å legge til rette for at arbeidstakere kan stå lengre i jobb blir også brukt som en mulig begrunnelse. Slik tilrettelegging bærer imidlertid mer preg av at arbeidsgivere ønsker å framstå som pragmatiske og fleksible i enkelttilfeller, heller enn at det er en omfattende strategi for desentralisert arbeid. En tredje og mindre vanlig begrunnelse i materialet vårt er at desentralisert arbeid er valgt som strategi av distriktpolitiske hensyn. Samtidig sammenfaller slike begrunnelser ofte med begrunnelser for rekruttering eller tilrettelegging, og er noe informanter derfor også nevner.

I rapporten skiller vi mellom det vi har kalt strukturelle og individuelle forutsetninger for at desentralisert arbeid skal fungere. En viktig strukturell forutsetning er organisatorisk – i virksomheter som eksplisitt har organisert arbeidet ut fra at mange jobber desentralisert, ser ordningen ut til å fungere godt. Eksempler er Lånekassens distribuerte team av IT-konsulenter og Skatteetatens distribuerte HR-avdeling. En slik «distribuert» løsning ser ut til å fungere bedre enn «hybride» organisasjonsformer der hovedvekten av organisasjonen sitter på samme sted (sentralt) og hvor organiseringen av oppgaver og møter bærer preg av det. En relatert forutsetning er at det må eksistere gode rutiner for digital kommunikasjon, for eksempel ved at avdelinger sørger for at all vesentlig informasjon gjøres tilgjengelig på digitale flater. En tredje forutsetning for at desentralisert arbeid skal fungere, er at det i tillegg til god digital kommunikasjon, etableres faste fysiske møter eller samlinger for å holde organisasjonen sammen. Ikke minst er dette viktig for nyansatte, og et forslag er dessuten at nyansatte som en del av 'onboarding' har et fysisk opphold på «riktig» kontorsted før de blir sendt ut som desentralisert medarbeider.

Vi har også valgt å kategorisere ledelse som en del av strukturelle forutsetninger. I materialet vårt framheves det at ledere må være tett på ansatte, uansett hvor de er, og dette fordrer både god infrastruktur og gode rutiner for fjernledelse. Ledelsesmodellen må også innebære at det er tilstrekkelig med tillit til at medarbeidere gjør en minst like god jobb når de jobber desentralisert.

Det framstår som en stor fordel å ha flere lokasjoner for virksomheter som tilbyr desentralisert arbeid. Ikke bare får ansatte tilgang til kontorer og et sosialt arbeidsmiljø. Det kan også være en forutsetning for at organisasjonen har erfaring med koordinering uavhengig av geografi.

Individuelle forutsetninger framheves også som viktige i undersøkelsene våre. Særlig er informanter opptatte av at ansatte som jobber desentralisert må ha høy grad av autonomi og en sterk «indre drive». De må også være strukturerte og ha evne til selvledelse.

8.5 Utfordringer ved desentralisert arbeid

De ulike datakildene våre viser også at virksomheter, respondenter og informanter har reserverasjoner mot desentralisert arbeid, og viser til situasjoner der ordningen er mindre gunstig.

Selv om desentralisert arbeid kan gi åpenbare fordeler til individuelle arbeidstakere, er det en del bekymring knyttet til at mindre fysisk tilstedeværelse kan skape et dårligere sosialt arbeidsmiljø og svakere faglig fellesskap. Dette er bekymringer vi kjenner igjen fra forskningen på hjemmekontor (Ingelsrud et al., 2022; Pyöriä, 2011). Bekymringen knyttes til at arbeidstakere som jobber desentralisert kan bli sosialt og faglig isolerte, men kanskje enda sterkere til at mindre tilstedeværelse fra enkeltarbeidstakere som gjerne er faglig gode og erfarne, kan svekke arbeidsmiljø og kompetanseoverføring på (det sentrale) kontorstedet. Enkelte virksomheter mener dessuten at større avstand som følge av desentralisering til kontorsteder i samme virksomhet, kan svekke det de kaller kollektive arbeidsprosesser og kollektive kulturer.

Den andre utfordringen som identifiseres er knyttet til fjernledelse. Selv om gode rutiner for informasjonsdeling og oppsøking av arbeidstakere kan fungere helt greit gjennom digitale kommunikasjonskanaler, har fjernledelse sine begrensninger. For det første kan det være vanskelig for ledere å prioritere like mye oppmerksomhet til ansatte som ikke er en del av det fysiske arbeidsmiljøet. For det andre er fjernledelse assosiert med at det er mer tidkrevende og mindre effektivt, særlig fordi det er vanskeligere med raske avklaringer. De to viktigste reserverasjonene fra casevirksomhetene (som alle har erfaring med desentralisert arbeid) uttrykkes imidlertid å være at ledere opplever at det er vanskelig å være en god personalleder når man fjernleder, og at det er særlig utfordrende å følge opp nyansatte på en god måte. Bekymringene rundt fjernledelse, som studien vår illustrerer, er hyppig tematisert i forskningslitteraturen de siste årene (se for eksempel Bergum, Peters og Vold, 2023)

Den tredje utfordringen ved desentralisert arbeid følger av forrige avsnitt. En gjennomgående bekymring er at fjernarbeid, uansett om det er gjennom desentralisert arbeid eller ordinært hjemmekontor, ikke egner seg like bra for nyansatte som for erfarne medarbeidere.

En fjerde utfordring som særlig blir identifisert av tillitsvalgte i casevirksomhetene, er at ulik adgang til desentralisert arbeid kan skape friksjon i organisasjonene fordi det kan oppfattes som urettferdig at noen stillinger eller avdelinger får større geografisk fleksibilitet enn andre.

Til slutt vil vi nevne at enkelte statlige virksomheter snur på argumentasjonen, og vurderer det som like formålstjenlig med fjernarbeid fra sentrale områder som fra det som defineres som distriktene på grunn av krevende tilgang på kritisk kompetanse.

8.6 Erfaringer fra ulike aktører

Den sjette og siste problemstillingen vår handler om erfaringer med desentralisert arbeid, sett fra perspektivet til desentraliserte ansatte, ledere som leder desentraliserte ansatte og tillitsvalgte som representerer desentraliserte ansatte i de seks casevirksomhetene våre.

Et hovedinntrykk er at ansatte som jobber desentralisert i casevirksomhetene er fornøyde med denne ordningen, spesielt i tilfeller hvor de selv har valgt å jobbe på denne måten. De ansatte opplever det som en stor gevinst å både ha en spennende jobb, og å få bo der de ønsker. Desentralisert arbeid passer deres privatliv og personlighet godt. Noen trekker imidlertid frem at de kan savne det å være del av et (fysisk) arbeidsmiljø, mens andre synes det digitale fellesskapet er en fullgod (eller til og med bedre) erstatning. Noen av de ansatte som jobber

desentralisert på grunn av omorganisering, og som sånn sett ikke har valgt ordningen selv, trekker frem mer negative erfaringer, som savnet etter et fagmiljø.

Desentraliserte ansatte er også gjennomgående fornøyde med oppfølgingen fra leder og samhandling med kolleger. Kun i noen få tilfeller hører vi om misnøye med oppfølging fra nærmeste leder, men da presenteres problemet snarere som vanskelig personkjemi enn at det handler om fjernledelse i seg selv. Kommunikasjon og samarbeid via digitale verktøy fungerer veldig bra, og det er lav terskel for å ta kontakt. Særlig ansatte som jobber i distribuerte, heldigitale team forteller om tett og god kontakt med resten av teamet. Disse har dessuten tilgang til viktig informasjon siden alle avgjørelser tas i digitale rom. Noen av de desentraliserte ansatte som ikke jobber i distribuerte team, opplever at de kan gå glipp av viktig informasjon, som typisk diskuteres i lunsjen eller i korridoren, og skylder på at det ikke har etablert seg en skikkelig kultur for desentralisert arbeid enda.

Ledererfaringene med desentralisert arbeid fra casevirksomhetene kan deles i to grupper. På den ene siden har vi dem som er positive og i stor grad også pådrivere for desentralisert arbeid. Ikke overraskende er dette ledere som har en del erfaring med ordningen, og som gjerne har et større antall ansatte som jobber på denne måten, gjerne i form av såkalt distribuerte team. På den andre siden har vi ledere som er mer reserverte. Disse lederne er bekymret for at desentralisert arbeid (sammen med hyppig hjemmekontorbruk) forvitrer det sosiale og faglige arbeidsmiljøet. Også «de positive» lederne har bekymringer rundt temaer som fellesskapsfølelse og arbeidsmiljø, men mener i større grad at det er mulig å jobbe proaktivt for å skape et godt sosialt og faglig arbeidsmiljø, også for desentraliserte ansatte.

Fjernledelse er et tema som opptar lederne og som diskuteres i den enkelte virksomhet. Det er bred enighet om at fjernledelse krever noe mer enn «vanlig ledelse», og at det tar tid å jobbe frem gode rutiner for personaloppfølging av desentraliserte ansatte.

Også blant HR-representantene er det delte meninger om desentralisert arbeid. HR reiser i stor grad de samme bekymringene som lederne gjør, spesielt knyttet til god onboarding og oppfølging av nyansatte.

De tillitsvalgte vi har intervjuet, setter typisk diskusjonen om desentralisert arbeid i sammenheng med diskusjonen om fleksibilitet og omfang av hjemmekontor. Dette er diskusjoner de i varierende grad tar del i i sine respektive virksomheter. De tillitsvalgte trekker frem fleksibilitet som et gode, og som noe deres medlemmer er opptatt av. Samtidig er de bekymret for at hensynet til individuelle ønsker om fleksibilitet går ut over fellesskapet på arbeidsplassen. Noen tillitsvalgte er også bekymret for forskjellsbehandlingen som ligger i desentralisert arbeid, og at man risikerer å skape et A-lag av ansatte med etterspurt spesialistkompetanse og svært høy grad av fleksibilitet, og et B-lag av generalister som i stor grad må møte fysisk på arbeidsplassen.

8.7 Refleksjoner

Desentralisert arbeid tar utgangspunkt i et politisk ønske om at kompetansearbeidsplasser skal komme flere norske regioner og distrikter til gode. I denne rapporten har vi forsøkt å gi et bilde av både omfang, strategier, begrunnelser, reservasjoner og mer generelle erfaringer som kan si noe om hvordan dette politiske ønsket harmonerer med praksis, intensjoner og uttrykte fordeler for statlige virksomheter og deres medarbeidere.

Vi finner noen mønstre og funn i studien vår som vi synes det er verdt å dvele ved. For det første ble vi noe overrasket over at en såpass stor andel som 58 prosent av vårt utvalg på 158

virksomheter som enten har rapportert på fellesføringene eller besvart spørreundersøkelsen, faktisk har erfaring med desentralisert arbeid. Riktignok er det få virksomheter som ser ut til å bruke det systematisk og i særlig stort omfang, men det er altså en betydelig andel av de som har svart som har erfaring med ordningen. Vi må samtidig minne om at virksomheter som har rapportert på desentralisert arbeid i årsrapportene eller svart på spørreundersøkelsen nok har en noe høyere sannsynlighet for å ha erfaring med ordningen.

Et tydelig funn er at statlige virksomheter som har erfaring med desentralisert arbeid også er mer positive til å benytte det framover. Virksomheter med erfaring lyser også i større grad ut stillinger med desentralisert arbeid som mulighet. Analyser viser også at større statlige virksomheter, gjerne med flere kontorsteder, både har mer erfaring med ordningen og i større grad har intensjoner om å benytte det framover. Én mulig forklaring er som nevnt at flere store statlige virksomheter med spredt kontorstruktur naturlig nok har hatt bedre strukturelle forutsetninger i form av infrastruktur og tidligere erfaringer, og at de ser for seg at de er bedre skodd for desentralisert arbeid som mulighet. Samtidig ville det heller ikke være overraskende at positive erfaringer, selv om de er relativt begrensede i antall ansatte, gjør at flere ledere vurderer framtidsmulighetene som bedre. I analysen av intensjoner tror vi også at fellesføringene og veilederne i seg selv kan åpne opp et mulighetsrom ved at ledere i statlige virksomheter blir oppmerksomme på fordelene desentralisert arbeid kan gi, spesielt i form av tilgang på kompetanse.

Å tilby geografisk fleksibilitet for å tiltrekke seg kompetente arbeidstakere framstår som den viktigste begrunnelsen og strategien for å ta i bruk desentralisert arbeid. Dette er ikke overraskende. Samtidig var vi spente på hvordan strategien faktisk ville se ut i praksis, da vi antok at mange arbeidstakere som typisk representerer spisskompetanse i trange arbeidsmarkeder, oftere bor i sentrale strøk. Intervjuene i casevirksomhetene viser imidlertid at distriktdimensjonen er tydelig. Selv ansatte som er tilbudt desentralisert arbeid hjemmefra bor i hovedsak utenfor sentrale strøk, selv om ikke virksomheten har en tydelig policy på at de må jobbe utenfor sentrale strøk. Dette viser altså at det er mulig å finne kompetanse utenfor sentrale strøk, for selv om arbeidsmarkedet er større i de største byene er også konkurransen om kompetansen høyere. I mindre sentrale arbeidsmarkeder kan dessuten sannsynligheten for å bevare kompetansen være høyere på grunn av mindre konkurranse.

Samtidig lykkes ikke alltid virksomheter med å tiltrekke seg riktig kompetanse når de lyser ut stillinger med mulighet for å jobbe desentralisert. En gunstig strategi for å oppnå den distriktpolitiske målsetningen om flere kompetansearbeidsplasser i distriktene ser derfor ut til å være å gå ut med utlysninger om mulighet for å koble seg på ett av flere kontorsteder i virksomheten, som for eksempel ligger utenfor Osloområdet. NVE er eksempel på en virksomhet med slik utlysningsstrategi. Ved å legge inn geografiske «garderinger» oppnår ikke nødvendigvis virksomheten å finne spesialistkompetanse til kontoret i Narvik, men kan lykkes i Førde. En slik strategi betinges samtidig av at virksomheten har flere kontorsteder å velge mellom, eller at desentralisert arbeid tilbys som arbeid hjemmefra, slik Lånekassen gjør.

Studien vår viser også at desentralisert arbeid kan fungere som et mindre inngripende tiltak i omorganiseringsprosesser enn flytting. Selv om en del av de ansatte som har opplevd å få tilbud om å fortsette i en «desentralisert» rolle har blandede erfaringer med å bli en del av stort sett digitale team, virker dette å være en god løsning. Vårt inntrykk at dette ofte dreier seg om erfarne medarbeidere som ellers ville vurdert å bytte jobb lokalt eller vurdert tidligpensjonering. Slik sett kan desentralisert arbeid være et effektivt virkemiddel i å både beholde kritisk kompetanse for virksomheten i forbindelse med omorganiseringer og flyttinger på den ene siden, og bidra til å forlenge senkarrierer på den andre.

En refleksjon som delvis kommer fra våre samtaler med tillitsvalgte, er at adgangen til desentralisert arbeid er ujevnt fordelt i virksomheten. Som nevnt over begrunnes desentralisert arbeid ofte med en strategi om å hente inn særlig kritisk kompetanse, for eksempel innen IT eller forskning, mens «generalister» og saksbehandlerstillinger i mindre grad ser ut til å få anledning til samme type stedsuavhengighet.

Et inntrykk fra intervjuene er at (særlig negative) erfaringer med hjemmekontor smitter over på holdninger til desentralisert arbeid. Det kan også være vanskelig å skille erfaringer med de to ulike ordningene siden fellestrekkene er såpass mange. En av de viktigste utfordringene som uttrykkes ved desentralisert arbeid knyttes nettopp til den vanlige bekymringen om at mye hjemmekontor kan føre til at det sosiale arbeidsmiljøet og læringsfellesskapet på arbeidsplassen 'forvitrer'. Vi tror at en ytterligere presisering av forskjellen er nyttig for at flere virksomheter skal vurdere desentralisert arbeid, men samtidig er det åpenbart at de to ordningene deler både opplevde fordeler og ulemper.

Desentralisert arbeid ser ut til å fungere aller best som ordning der virksomheter har opprettet gode rutiner for digital samhandling, og der medarbeidere er «sidestilte» som stort sett digitale deltakere i det som for eksempel kalles «distribuerte team». Dette gjelder etter vårt skjønn både for virksomheter som satser på arbeid hjemmefra i en nærmest heldigital hverdag, og for virksomheter som har flere kontorsteder, med tilsvarende vekt på at medarbeidere skal være sidestilte i sin tilgang til en informasjonsflyt som i all hovedsak er digital. Dette framstår som organisatoriske valg en virksomhet eller leder kan gjøre, og vi må legge til at digital samhandling suppleres med jevnlig, fysiske samlinger som nok også bidrar til høyere tilhørighetsfølelse og sosial trygghet.

Motsatt framstår ikke desentralisert arbeid i betydningen av at enkeltarbeidere sitter som digitale «satellitter» i en hovedsakelig fysisk basert organisasjon, som like god, og særlig ikke hvis adgangen til stedsuavhengighet er ulik. Dette kan skape frustrasjon på flere måter. For det første kan ansatte føle seg mer isolerte fordi de ikke har den samme tilgangen til informasjon eller møter. Hybrid kommunikasjon uttrykkes for eksempel som dårligere enn heldigital informasjon. For det andre kan ulik adgang til desentralisert arbeid skape en følelse av urettferdighet for medarbeidere som ikke gis samme mulighet, og for det tredje kan en slik satellitt- eller hybridløsning av desentralisert arbeid kunne gjøre at ledere blander (særlig de opplevde negative) effektene av ordinært hjemmekontorbruk med desentralisert arbeid.

En annen utfordring som går igjen i datamaterialet vårt er at det ikke fungerer like godt for nyansatte, fordi denne gruppen medarbeidere typisk vil ha behov for tettere oppfølging av ledere og nærhet til erfarne kollegaer. Noen virksomheter løser denne utfordringen gjennom å tilby en obligatorisk, fysisk «onboardingperiode» før de får anledning til å jobbe desentralisert. Utfordringene med at nyansatte trives dårligere utenfor arbeidsplassen kjenner vi igjen fra studiene under pandemien (Ingelsrud et al. 2022). I tillegg til den faglige oppfølgingen er gjerne et tilleggsargument for fysisk nærvær at denne gruppen (som også typisk er ung) ikke har de samme sosiale nettverkene utenom arbeidsplassen som mer erfarne medarbeidere har. Samtidig er det ikke sikkert at argumentet er krystallklart i en stadig mer digital verden, der mange mennesker tilbringer mer av sine sosiale så vel som profesjonelle liv på digitale arenaer. En del individuelle arbeidsoppgaver som IT-programmering løses også godt i rene digitale rom, og faglig oppfølging kan også skje på skjerm eller telefon. I intervjuene får vi også høre at fjernarbeid (særlig fra arbeid hjemmefra) oppleves som et gode av ansatte som ikke trives like godt i sosiale sammenhenger eller i åpne kontorlandskap.

Vi opplever at en del statlige virksomheter uttrykker reservasjon mot desentralisert arbeid fordi de mener at «kollektive arbeidsprosesser» er avhengige av tilstedeværelse. En del virksomheter i

sentralforvaltningen er eksempler på slike posisjoner, og vi opplever også at en del mindre og spesialiserte statlige virksomheter uttrykker at tilstedeværelse er viktig for å holde organisasjonen «samlet». Undersøkelsene viser imidlertid at små statlige virksomheter i mindre grad har erfaring med ordningen, og dette kan være en tilleggsforklaring på hvorfor vi finner mer reservasjon i denne gruppen. I casevirksomhetene ser vi jo også eksempler på at kollektive arbeidsprosesser kan fungere digitalt hvis infrastruktur og organisatoriske strukturer legger til rette for dette.

Vi må også nevne at det finnes statlige virksomheter utenfor sentrale strøk som ønsker å benytte fjernarbeid motsatt vei. Spesielt i universitets- og høyskolesektoren uttrykker virksomheter at de ikke klarer å hente inn kompetanse med mindre de åpner for en viss grad av fjernarbeid fra sentrale strøk. Dette illustrerer også et dilemma ved å etablere gode rutiner og systemer for fjernarbeid. Det kan gjøre det enklere og mer formålstjenlig for virksomheter å åpne opp for stedsuavhengig arbeid som kan utføres fra hvor som helst – inkludert områder med høy sentralitet.

8.8 Anbefalinger

1. Desentralisert arbeid passer ikke nødvendigvis for alle typer oppgaver, men erfaringer fra studien tilsier at organisatoriske tilpasninger (som distribuerte team) kan gjøre det enklere å innføre.
2. Desentralisert arbeid krever digital disiplin og det vi kan kalle et digitalt demokrati. Hvis ansatte som jobber desentralisert skal innlemmes i avdeling på en god nok måte, må de få tilgang til det aller meste av informasjon og arbeidsprosesser.
3. Erfaring tilsier at en mer eller mindre heldigital arbeidsform fungerer bedre enn hybride arbeidsformer når mange ansatte jobber desentralisert. Det er bedre å balansere den heldigitale arbeidsformen med fysiske samlinger der alle er til stede. Anbefalingen vår er derfor at virksomheter må være villige til å investere i fysiske samlinger, både som et viktig faglig supplement og fordi slike samlinger er viktige for det sosiale arbeidsmiljøet og organisatorisk identitet.
4. Der desentraliserte arbeidstakere sitter på kontorsted innen samme statlige virksomhet, anbefaler vi at arbeidstakerne blir fulgt opp av en stedlig leder i tillegg til faglig leder som sitter annet sted. Der det er formålstjenlig, anbefaler vi også at det sitter minst to ansatte på samme lokasjon i samme avdeling, selv om faglig leder sitter annet sted.
5. Desentraliserte ansatte som sitter på permanent hjemmekontor har, i motsetning til de som sitter i kontorfellesskap, verken et sosialt eller faglig (fysisk) fellesskap i det daglige. I disse tilfellene er det derfor ekstra viktig at virksomhetene har etablert gode rutiner for fjernledelse, oppfølging, digital samhandling, samt lagt til rette for jevnlig oppmøte på hovedkontor for å sikre gode faglige og sosiale forbindelser.
6. Vi anbefaler at statlige virksomheter utveksler erfaringer om desentralisert arbeid, gjerne på HR-nivået. Særlig anbefaler vi erfaringsutveksling om praktiske, juridiske og økonomiske utfordringer som kan knyttes til desentralisert arbeid.
7. Det å ha erfaring med desentralisert arbeid øker sannsynligheten for å være positiv til desentralisert arbeid. Vår anbefaling er derfor at KDD, DFØ og virksomheter som har erfaring med ordningen, ufarliggjør mulighetene og oppmuntrer til testing. Videreutvikling av fellesføringer og veiledere er eksempel på tiltak som gir økt oppmerksomhet rundt muligheter, men det er kanskje enda viktigere å synliggjøre suksesshistoriene, spesielt når det hever tilgangen på kompetanse. Spørreundersøkelsen i studien viser dessuten at statlige virksomheter ikke ser på styringssignalene om desentralisert arbeid som særlig viktig pådriver. Vi tror derfor at departementene kan bli tydeligere i sin styringsdialog.

9 Vedlegg

Tabell A: Intensjoner om desentralisert arbeid – Lineære regresjonsmodeller med standardfeil i parantes. Samlet utvalg fra spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter

	(1) Modell 1	(2) Modell 2	(3) Modell 3
Flere lokasjoner	0.171* (0.0760)	0.0624 (0.0945)	-0.0354 (0.0946)
100-499		0.338*** (0.0930)	0.268** (0.0910)
500 årsverk eller fler		0.210 (0.125)	0.138 (0.121)
Uklar bruk			0.176 (0.132)
Bruk av desentralisert arbeid			0.360*** (0.0930)
Konstant	0.284*** (0.0530)	0.146* (0.0667)	0.00800 (0.0742)
N	158	149	149
r ²	0.0313	0.110	0.198

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Avhengig variabel: Binært utfall – Virksomheter som uttrykker intensjoner om desentralisert arbeid har verdien 1, Virksomheter som ikke har slike intensjoner eller der dette er uklart har verdien 0

Referansegruppe: Virksomheter med ett kontorsted, under 100 årsverk og som ikke bruker/har brukt desentralisert arbeid

Tabell B: Intensjoner om desentralisert arbeid – Logistiske regresjonsmodeller med standardfeil i parentes. Samlet utvalg fra spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter

	(1) Modell 1	(2) Modell 2	(3) Modell 3

Intensjoner			
Flere lokasjoner	0.743* (0.336)	0.290 (0.440)	-0.295 (0.497)
100-499		1.652*** (0.481)	1.525** (0.523)
500 årsverk eller fler		1.118 (0.614)	0.947 (0.650)
Uklar bruk			1.387 (0.780)
Bruk av desentralisert arbeid			2.206*** (0.624)
Konstant	-0.925*** (0.246)	-1.737*** (0.396)	-2.967*** (0.623)

N	158	149	149
ll	-101.4	-89.33	-80.88

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001			

Avhengig variabel: Binært utfall – Virksomheter som uttrykker intensjoner om desentralisert arbeid har verdien 1, Virksomheter som ikke har slike intensjoner eller der dette er uklart har verdien 0

Referansegruppe: Virksomheter med ett kontorsted, under 100 årsverk og som ikke bruker/har brukt desentralisert arbeid

Tabell C: Bruk av desentralisert arbeid – Lineære regresjonsmodeller med standardfeil i parentes. Samlet utvalg fra spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter

	(1) Modell 1	(2) Modell 2	(3) Modell 3
Flere lokasjoner	0.346*** (0.0742)	0.235* (0.0950)	0.161 (0.0866)
100-499		0.173 (0.0935)	0.0233 (0.0887)
500 årsverk eller fler		0.199 (0.126)	0.103 (0.115)
Uklare intensjoner			0.400*** (0.0893)
Har intensjoner			0.539*** (0.0925)
Konstant	0.407*** (0.0518)	0.351*** (0.0671)	0.138 (0.0721)
N	158	149	149
r ²	0.122	0.132	0.306

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Avhengig variabel: Binært utfall – Virksomheter som oppgir at de bruker eller har brukt desentralisert arbeid har verdien 1, Virksomheter som oppgir at de ikke brukt desentralisert arbeid eller der bruken er uklar har verdien 0

Referansegruppe: Virksomheter med ett kontorsted, under 100 årsverk og som ikke har intensjoner om desentralisert arbeid

Tabell D: Bruk av desentralisert arbeid – Logistiske regresjonsmodeller. Samlet utvalg fra spørreundersøkelse og gjennomgang av årsrapporter

	(1) Modell 1	(2) Modell 2	(3) Modell 3

Bruk av desentralisert arbeid			
Flere lokasjoner	1.491*** (0.348)	1.022* (0.434)	0.860 (0.485)
100-499		0.735 (0.415)	0.0720 (0.494)
500 årsverk eller fler		0.893 (0.601)	0.614 (0.672)
Uklare intensjoner			1.867*** (0.500)
Har intensjoner			2.669*** (0.556)
Konstant	-0.375 (0.226)	-0.627* (0.303)	-1.799*** (0.454)

N	158	149	149
ll	-97.77	-90.70	-76.11

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001			

Avhengig variabel: Binært utfall – Virksomheter som oppgir at de bruker eller har brukt desentralisert arbeid har verdien 1, Virksomheter som oppgir at de ikke brukt desentralisert arbeid eller der bruken er uklar har verdien 0

Referansegruppe: Virksomheter med ett kontorsted, under 100 årsverk og som ikke har intensjoner om desentralisert arbeid

10 Referanser

- Aksnes, S. Y., Underthun, A., & Hansen, P. B. (2023). Constructing New Organizational Identities in a Post-pandemic Return: Managerial Dilemmas in Balancing the Spatial Redesign of Telework with Workplace Dynamics and the External Imperative for Flexibility. In Bergum, S., Peters, P., & Vold, T. (Eds.). *Virtual Management and the New Normal: New Perspectives on HRM and Leadership since the COVID-19 Pandemic* (pp. 59-78). Cham: Springer International Publishing.
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2003). Meld St. nr. 17. (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/60849a3dd9624ed483947cafb75b6c28/no/pdfs/stm200220030017000dddpdfs.pdf>
- Bailey, D. E., & Kurland, N. B. (2002). A review of telework research: Findings, new directions, and lessons for study of modern work. *Journal of Organizational Behavior*, 23, 383–400. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/job.144>
- Bergum, S., Peters, P., & Vold, T. (Eds.). (2023). *Virtual management and the new normal: New perspectives on HRM and leadership since the COVID-19 pandemic*. Springer Nature.
- Caillier, J. G. (2016). Do teleworkers possess higher levels of public service motivation. *Public Organization Review*, 16, 461–476. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11115-015-0318-y.pdf>
- DFD (2023). *Rundskriv H-1/23 Fellesføringar i tildelingsbrev for 2023*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h123-fellesforingar-i-tildelingsbrev-for-2023/id2962659/>
- Eurofound (2024). Employment and labour markets: Regional employment change and the geography of telework in Europe. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/regional-employment-change-and-geography-telework-europe>
- Felstead, A. & Henseke, G. (2017). Assessing the growth of remote working and its consequences for effort, well-being and work-life balance. *New Technology, Work and Employment* 32, 195-212. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ntwe.12097>
- Golden, T. D., Veiga, J. F., & Dino, R. N. (2008). The impact of professional isolation on teleworker job performance and turnover intentions: Does time spent teleworking, interacting face-to-face, or having access to communication-enhancing technology matter? *Journal of Applied Psychology*, 93, 1412–1421. 2008-16251-016.pdf
- Ingelsrud, M. H., Aksnes, S. Y., Bernstrøm, V. H., Egeland, C., Hansen, P. B., Pedersen, E., Underthun, A. & Weitzenboeck, E. M. (2022). *Hjemme–Borte–Uavgjort. Hjemmekontor og annet fjernarbeid: Kartlegging av omfang, utviklingstrekk og konsekvenser*. AFI-rapport 2022:4. <https://hdl.handle.net/11250/2992422>
- KDD (2023). Meld.St.27 (2022-2023). *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*. Kommunal- og distriktsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20222023/id2985545/>
- KMD (2020): Meld.St.5 (2019-2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/>
- KMD (2021). *Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentra. Strategidokument fra Kommunal- og*

Moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e381f14df70942d085ee2c40d0cf05b1/no/pdfs/strategi-for-smabyer.pdf>

Lunde, L. K., Fløvik, L., Christensen, J. O., Johannessen H. O., Finne, L. B., Jørgensen, I. L., Mohr, B., & Vleeshouwers, J. (2022). The relationship between telework from home and employee health: a systematic review. *BMC public health* 22 (1), 22-47. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12481-2>

Monroe, R. W. & Haug, J. C. (2022). Assessment of Telework in a Federal Agency at the operational phase. *Public Organization Review* 22, 725-742. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00538-0>

OECD (2021). *Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies: A focus on G7 countries*. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/implications-of-remote-working-adoption-on-place-based-policies_b12f6b85-en

OMB (2024). *Report to Congress on Telework and Real Property*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/08/OMB-Report-to-Congress-on-Telework-and-Real-Property.pdf>

Nergaard, K. (2020). *Hjemmekontor og digitale løsninger. Undersøkelse om hjemmekontor og bruk av digitale løsninger*. Fafo Faktaflak. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/hjemmekontor-og-digitale-losninger-faktaflak>

Powell, D., Piccoli, G., & Ives, B. (2004). Virtual teams: A review of current literature and directions for future research. *ACM SIGMIS Database: The DATA BASE for Advances in Information Systems*, 35(1), 6–36. ACM Press. <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/968464.968467>

Pyöriä, P. (2011). Managing telework: risks, fears and rules. *Management Research Review*, 34(4), 386-399. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/0140917111117843/full/pdf>

Ramberg, I. & Wendt, K. (2023). *Forskerhverdag under koronapandemien. Resultater fra en panelundersøkelse av norske forskere 2022*. NIFU Arbeidsnotat 2023:9. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/3069589>

Regjeringen (2021a). *Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/hurdalsplattformen.pdf>

Regjeringen (2021b). *Statens arbeidsgiverbarometer 2021:2*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/14fca64397a7406a87d5037f870b49a3/rapportering-arbeidsgiverbarometer-2021-2-offentlig.pdf>

Regjeringen (2022). *Arbeidsgiverbarometeret i staten 2022*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1bbadc514e6849a69f7e5dc3e80e9715/resultater-arbeidsgiverbarometer-2022-1-offentlig.pdf>

Regjeringen (2023). *Desentralisert arbeid i staten: Rettleiing til statlege arbeidsgivarar*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/985c7f287ef54b3b940d9efc305ebc1e/nn-no/pdfs/desentralisert-arbeid-i-staten.pdf>

Regjeringen (2024). *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id3054155/>

Statistisk Sentralbyrå (2024). *Arbeidskraftundersøkelsen*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>

Stiles, J. (2020). Strategic niche management in transition pathways: Telework advocacy as groundwork for an incremental transformation. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 139-150. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.12.001>

Stortinget (2023). Representantforslag om fleire stadiuavhengige jobbar i statforvaltninga. Dokument 8:212 S (2022-2023), Innst. 464 S (2022-2023). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=93666>

Teigen, H. (2020). Distriktspolitikken historie i Norge. *Historisk Tidsskrift* 99, 353-357 <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2944-2020-04-12>

YS Arbeidslivsbarometer (2024). *Norsk arbeidsliv 2024: Kontroll og tillit på jobb*. https://s45946.pcdn.co/wp-content/uploads/2024/08/YSAB_2024_120824-1.pdf

Arbeidsforskningsinstituttet AFI,
OsloMet AFI-rapport 2024:15
www.oslomet.no/om/afi