

# Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Dokument 3:15 (2025–2026)

## Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette frem Dokument 3:15 (2025–2026)  
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre  
effektiv ressursbruk i offentlig sektor.*

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i samsvar med

- lov om Riksrevisjonen § 5-1
- INTOSAI-standarden for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonen

Dokumentet er delt inn slik:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

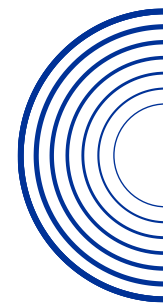
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

Riksrevisjonen, 9. juni 2026

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor



# Om undersøkelsen

## Kort oppsummert

### Bakgrunn

Norge vil fremover stå overfor en sterkere økning i offentlige utgifter enn inntekter. Beregningene i Perspektivmeldingen 2024 viser at det fra rundt 2030 vil oppstå en ubalanse mellom vekst i inntekter og utgifter i statsbudsjettet, og at ubalansen vil forsterke seg over tid. Dette fordi det fremover vil være en betydelig vekst i de eldre aldersgruppene da de store etterkrigskullene blir eldre og den forventede levealderen øker. Samtidig ventes det lavere befolkningsvekst på grunn av fallende fødselstall og lavere innvandring. Mange av oppgavene offentlig sektor utfører, er arbeidsintensive, slik som i helse- og omsorgstjenesten og i utdanningssektoren. Færre personer i yrkesaktiv alder kan føre til mangel på arbeidskraft. I Perspektivmeldingen 2024 understrekes behovet for å gjøre offentlige tjenester mer effektive og mindre arbeidsintensive for å møte disse fremtidige utfordringene.

### Formål

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om departementenes og de statlige virksomhetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen har også sett på statens overordnede styring av kommunesektoren.

### Konklusjoner

- Beslutningsgrunnlaget inn i budsjettprosessen har et forbedringspotensial. Fravær av tydelige føringer tidlig i prosessen kan gjøre det vanskelig med helhetlige og langsiktige prioriteringer.
- Departementene mangler systematisk informasjon om ressursene på sine ansvarsområder utnyttet effektivt.
- Arbeidet med å fremskaffe, standardisere og tilgjengeliggjøre data fra statlige virksomheter om effektiv ressursbruk har pågått lenge, men det er fortsatt ikke godt nok tilrettelagt.
- Digitalisering og forvaltningsutvikling er sentrale virkemidler for å effektivisere offentlig sektor, men det er utfordringer med å realisere gevinster.
- Statlige virksomheter unnlater å gjennomføre effektiviseringstiltak fordi de ikke finner økonomisk handlingsrom på kort sikt.
- Det er et potensial for økt bruk av fellestjenester, noe som kan gi effektivitetsgevinster for staten.
- Omfanget av statens juridiske styring av kommunesektoren er stort og har økt over tid.
- Statsforvaltningen har ingen mekanisme for å avstemme helheten i den juridiske styringen av kommunesektoren, noe som kan redusere effektiviteten i sektoren.

## Overordnet vurdering: Ikke tilfredsstillende



Det er et grunnleggende krav om effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet har et særlig ansvar for virkemidler og prosesser som skal legge til rette for effektivisering og sikre effektiv ressursbruk på tvers i statlig sektor. En forutsetning for overordnet styring er informasjon om ressursbruk og resultater.

Riksrevisjonen finner mangler og forbedringspunkter i virkemidlene som skal tilrettelegge for effektiv ressursbruk, og at det er lite oppmerksomhet på mulige bevilgningsreduksjoner. Det mangler også systematisk informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i statlig sektor. Samlet sett vurderer Riksrevisjonen dette som **ikke tilfredsstillende**.

Kommunal- og distriktsdepartementet skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Det er **ikke tilfredsstillende** at det mangler en mekanisme for å avstemme helheten og totaliteten av den juridiske styringen av kommunesektoren.

### Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet i det pågående forbedringsarbeidet av statsbudsjettprosessen

- legger til rette for tidlige føringer for prioriteringer i budsjettarbeidet
- legger til rette for en tydelig avveining av fordeler og ulemper knyttet til avvikling eller effektivisering av eksisterende tiltak, sett opp mot mulighetene for å finansiere nye satsinger

- styrker mekanismene for å håndtere sektorovergrepende saker, slik at beslutningsgrunnlaget i større grad støtter opp under helhetlige og langsiktige prioriteringer

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

- sørger for å fremskaffe mer systematisk informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i statlig sektor
- legger til rette for at finansieringsordninger kan utnyttes bedre, slik at statlige virksomheter settes bedre i stand til å gjennomføre digitaliserings- og effektiviseringstiltak
- legger til rette for at statlige virksomheter i større grad realiserer gevinster av effektiviseringstiltak, særlig av digitaliseringstiltak

Riksrevisjonen anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

- fortsetter arbeidet med å videreutvikle fellestjenester, og vurderer hvordan bruk av fellestjenester kan bidra til mer effektiv ressursbruk

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og distriktsdepartementet i samråd med øvrige departementer

- styrker samordningen av statens juridiske styring av kommunesektoren



## Innhold

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger .....	6
1 Bakgrunn .....	6
2 Mål og problemstillinger .....	10
3 Konklusjoner .....	11
4 Overordnet vurdering: Ikke tilfredsstillende .....	12
5 Utdyping av konklusjoner .....	13
6 Anbefalinger .....	32
7 Statsrådenes svar .....	32
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar .....	33
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag .....	34
9 Innledning .....	34
10 Virkemidler og prosesser for å legge til rette for en effektiv ressursbruk på tvers av sektorer i staten .....	35
11 Departementenes styring og oppfølging av effektiv ressursbruk på sine ansvarsområder .....	69
12 Statens styring for å legge til rette for effektiv ressursbruk i kommunesektoren .....	85
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming .....	102
13 Revisjonskriterier .....	102
14 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	105
Referanseliste .....	112
Tabell-, figur- og faktabokoversikt .....	118
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet .....	119
Vedlegg 2: Statsrådets svar .....	121
Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet .....	125
Vedlegg 4: Statsrådets svar .....	127
Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet ..	132
Vedlegg 6: Statsrådets svar .....	134
Vedlegg 7: Riksrevisjonens spørreundersøkelse .....	137
Vedlegg 8: Brev med spørsmål til departementene .....	161

# Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

## 1 Bakgrunn

Norge vil stå overfor en sterkere økning i offentlige utgifter enn inntekter fremover. Beregningene i Perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31 (2023–2024)) viser at det fra rundt 2030 vil oppstå en ubalanse mellom vekst i inntekter og utgifter i statsbudsjettet, og at ubalansen vil forsterke seg over tid. Det er beregnet at utgiftene vil vokse med 7 milliarder 2024-kroner mer enn inntektene hvert år frem til 2060 dersom dagens velferdsordninger og skattesystem videreføres. Denne utgiftsveksten utgjør litt under 0,4 prosent av statsbudsjettets utgiftsside i 2024. Estimater er usikkert, og ubalansen kan både inntreffe tidligere eller senere og bli større eller mindre enn dette anslaget tilsier.

Offentlig sektor består av de tre forvaltningsnivåene staten, fylkeskommunene og kommunene. De to sistnevnte omtales som kommunesektoren. Totalt sysselsetter offentlig sektor i overkant av en million mennesker, tilsvarende om lag en tredjedel av alle sysselsatte i Norge. Av disse er 338 800 ansatt i statsforvaltningen, 49 400 i fylkeskommunal forvaltning og 519 500 i kommunal forvaltning. I tillegg er 118 600 personer ansatt i offentlig eide foretak.<sup>1</sup>

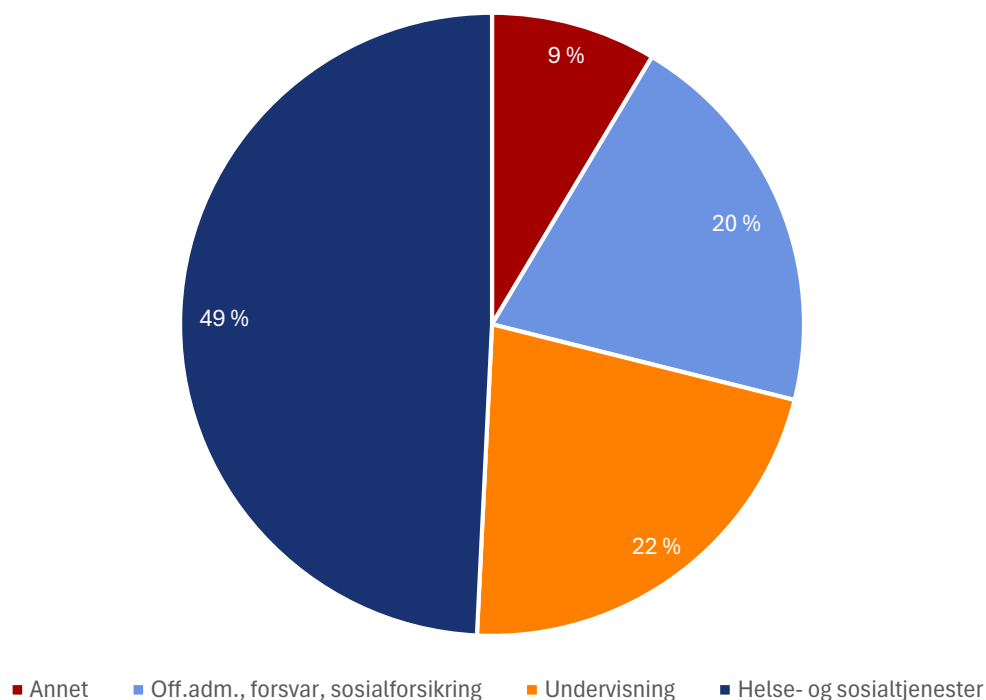
Mange av oppgavene offentlig sektor utfører, er arbeidsintensive, slik som i helse- og omsorgstjenesten og i utdanningssektoren.<sup>2</sup> Figur 1 viser at i 2025 arbeidet 49 prosent av alle sysselsatte i offentlig sektor innenfor helse- og sosialtjenester og 22 prosent innenfor undervisning.

---

<sup>1</sup> SSB. (2026). Registerbasert sysselsetting. Tabell 13472: Sysselsatte per 4. kvartal, etter næring, sektor og år.

<sup>2</sup> Meld. St. 31 (2023–2024) Perspektivmeldingen 2024, s. 90.

**Figur 1 Sysselsatte i offentlig sektor etter hovednæring. I 2025.**



Kilde: SBB (2026). Registerbasert sysselsetting. Statistikkbanken tabell 13472: Sysselsatte per 4. kvartal, etter næring, år og sektor.

Norge står foran en tid der befolkningen i gjennomsnitt kommer til å bli betydelig eldre. De store etterkrigskullene blir eldre, og den forventede levealderen øker. Det bidrar til en betydelig vekst i de eldre aldersgruppene.<sup>3</sup> Samtidig ventes det lavere befolkningsvekst på grunn av fallende fødselstall og lavere innvandring.<sup>4</sup> At det er færre personer i yrkesaktiv alder, kan føre til mangel på arbeidskraft.

I Perspektivmeldingen 2024 understrekes behovet for å gjøre offentlige tjenester mer effektive og mindre arbeidsintensive for å møte disse fremtidige utfordringene. I innstillingen til Perspektivmeldingen 2024 (Innst. 180 S (2024–2025)) uttaler en enstemmig finanskomite i Stortinget at «å løse utfordringene som skisseres i Perspektivmeldingen, vil være grunnleggende for utviklingen og velferden i Norge i tiårene vi står overfor». Tidligere Perspektivmeldinger<sup>5</sup> har også påpekt at å bruke ressurser mer effektivt er grunnleggende for å ivareta og videreutvikle velferdsstaten. Produktivitetskomisjonen<sup>6</sup> viste også til at det er et stort effektiviseringspotensial i både statlig og kommunal sektor.

Oppsummert gir ubalansen mellom vekst i inntekter og utgifter i statsbudsjettet et inndeckningsbehov. For å møte denne utviklingen må utgiftene reduseres, inntektene økes eller uttakene fra statens pensjonsfond utland (oljefondet) økes. Dette vil stille store krav til prioriteringer. Effektivisering i offentlig sektor vil imidlertid øke handlingsrommet, og

<sup>3</sup> Thomas, M. J og Tømmerås, A. M. (2022). Nasjonale befolkningsframskrivninger 2022 og Tømmerås, A. M. og Thomas, M. J. (2024) Nasjonale befolkningsframskrivninger 2024.

<sup>4</sup> Thomas, M. J og Tømmerås, A. M. (2022). Nasjonale befolkningsframskrivninger 2022.

<sup>5</sup> Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 og Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021.

<sup>6</sup> NOU 2015: 1. (2015). Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd og NOU 2016: 3. (2016). Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

reducere behovet for kutt fremover. Det forutsetter at gevinstene av slik effektivisering realiseres og stilles til disposisjon i budsjettarbeidet.

## 1.1 Effektivitet er en av forvaltningsverdiene

Det er stilt flere forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten. Disse kommer frem både i Stortingets bevilgningsreglement, i det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken. I tråd med bevilgningsreglementet skal Stortingets utgiftsbevilgninger disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

Ett av formålene i økonomireglementet er å sikre at statlige midler brukes effektivt. Alle statlige virksomheter skal sikre dette. Det enkelte departementet har det overordnede ansvaret for at de underliggende virksomhetene bruker ressursene sine effektivt. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.<sup>7</sup> Departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget slik at det blant annet gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, og slik at det bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte.<sup>8</sup>

I forvaltningsmeldingen, Meld. St. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, angis målene for forvaltningspolitikken. Målene er blant annet at statsforvaltningen skal arbeide og være organisert slik at den legger grunnlaget for politisk styring og bruker ressursene på en effektiv måte.<sup>9</sup> Forvaltningsverdiene er fire grunnleggende verdier for arbeidet i forvaltningen. Verdiene innebærer at forvaltningen til enhver tid og uavhengig av regjering skal fremme demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Ressursene skal fordeles mellom sektorer og oppgaver i tråd med de politiske målene. Forvaltningen skal bruke ressursene slik det er politisk bestemt, og de politiske målene skal nås på den mest ressursbesparende måten.<sup>10</sup>

I forvaltningsmeldingen skisseres tre viktige aspekter av effektivitetsbegrepet: kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Effektivitet handler om å produsere en vare eller tjeneste med lavest mulig ressursbruk. Det handler også om å velge de tiltakene som er mest effektive for å oppnå et formål. Men meldingen påpeker at ressurser kun kan brukes en gang. Dersom ressurser først brukes til ett formål, kan de ikke fordeles til andre politiske formål. Effektivitet handler derfor også om prioritering mellom ulike mål.<sup>11</sup> I Innst. S. nr. 321 (2008–2009) sluttet Kommunal- og forvaltningskomiteen seg til regjeringens beskrivelse av verdigrunnlaget i forvaltningen. I faktaboks 1 er de ulike effektivitetsbegrepene utdypet nærmere. At økonomiforvaltning skal være nøktern og forsvarlig er også et overordnet hensyn i forvaltningen av statlig midler, jf. Innst. 41 L (2024–2025).

---

<sup>7</sup> Økonomireglementet § 4.

<sup>8</sup> Ibid § 5.

<sup>9</sup> Meld. St. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 9.

<sup>10</sup> Ibid s. 29.

<sup>11</sup> Ibid s. 32.

Norsk offentlig sektor kjennetegnes av høy kvalitet, ifølge OECD.<sup>12</sup> Norsk offentlig sektor kjennetegnes også av en stor mengde komplekse beslutninger og oppgaver og mange, tidvis kryssende, målsettinger. Derfor er effektivitet et viktig hensyn når man velger tiltak, virkemidler og gjennomføring, slik at resultatet blir mest mulig velferd for ressursene.<sup>13</sup> En utfordring som trekkes frem i forvaltningsmeldingen, er at det er komplekse og usikre sammenhenger mellom offentlig innsats og resultater. Staten har mange ambisiøse og noen ganger motstridende mål. Det er en stor utfordring å gjøre virkemiddelbruken treffsikker og få bedre kunnskap om mål og virkemiddel. Meldingen fremhever også at kunnskap om ressursbruk og resultater skal være offentlig tilgjengelig.<sup>14</sup>

Finansdepartementet påpeker at det også er mange krav og føringer, gitt både av Stortinget og regjering som vektlegger ulike mål, og som begrenser virksomhetenes handlefrihet.<sup>15</sup>

I offentlig sektor er de ansatte og deres kompetanse en stor del av innsatsfaktorene (ressursene).<sup>16</sup> Statlige virksomheters leveranser til brukerne kan for eksempel være vedtak fattet av en saksbehandler eller tilsyn for å sikre etterlevelse av regelverk. Arbeidet med å realisere nytte (gevinstrealisering) er også viktig for å sikre at ressursbruken faktisk er effektiv.<sup>17</sup>

## Faktaboks 1 De ulike effektivitetsbegrepene

I undersøkelsen legger vi til grunn de tre effektivitetsdimensjonene som skisseres i forvaltningsmeldingen Meld. St. 19 (2008–2009):

**Kostnadseffektivitet** innebærer «å gjøre tingene riktig». Det vil si å oppnå et gitt mål eller ønsket resultat med lavest mulig ressursbruk eller å få best mulig resultat innenfor en gitt kostnadsramme. For eksempel betyr det at hvis to tiltak gir samme effekt, men det ene koster mindre, er det rimeligste tiltaket det mest kostnadseffektive.

**Formålseffektivitet** innebærer «å gjøre de riktige tingene». Det vil si om virksomheten velger de tiltakene som er mest effektive for å oppnå det fastsatte målet, og om et tiltak faktisk oppnår det formålet det er ment å oppnå.

**Prioriteringseffektivitet** innebærer at man prioriterer ressurser mellom ulike mål politikkområder, slik at man samlet sett sikrer høyest mulig grad av måloppnåelse. Det vil si å velge å riktige tiltak, prosjekter eller oppgaver blant de mulige alternativene, gitt mål, behov og begrensede ressurser. Det vil også innebære å omfordele ressurser fra et område til ett annet.

Kilde: Meld. St. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap og DFØ (2023). Hentet 10.06.2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hva-er-effektiv-ressursbruk>

<sup>12</sup> OECD (2023), *Government at a Glance 2023*, s. 1.

<sup>13</sup> Meld. St. 31 (2023–2024) Perspektivmeldingen 2024, s. 90.

<sup>14</sup> Meld. St. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrat og fellesskap, s. 27.

<sup>15</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

<sup>16</sup> DFØ (2023). Hentet 19. november 2025 fra <https://www.dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hvordan-male-og-folge-opp-om-ressursbruken-er-effektiv>

<sup>17</sup> DFØ (2023). Hentet 10. juni 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hva-er-effektiv-ressursbruk>

## 1.2 Departementer og virksomheter med særskilt ansvar for effektiv ressursbruk i statlig sektor

Hvert enkelt departement og hver virksomhet har et selvstendig ansvar for å bruke ressursene effektivt. Videre har Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet et særlig ansvar for virkemidler og prosesser som skal legge til rette for effektivisering og sikre effektiv ressursbruk på tvers i statlig sektor.

Finansdepartementet forvalter bevilgningsreglementet og har et overordnet ansvar for utredningsinstruksen, samfunnsøkonomisk analyse og økonomiregelverket i staten. Departementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet for regjeringen og forbereder beslutningsgrunnlaget til regjeringens budsjettkonferanser, både til den samlede økonomiske politikken, til budsjettpolitikken og til skatte- og avgiftsopplegget.

Finansdepartementet har ansvaret for etatsstyringen av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). DFØs samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv ressursbruk i staten og til at staten når sine mål gjennom god styring, organisering, ledelse og gode beslutningsgrunnlag.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har ansvaret for å koordinere forvaltningspolitikken og IT-politikken. Departementet har etatsstyringsansvaret for Digitaliseringsdirektoratet (Digdir). Departementet har også ansvar for den faglige styringen av arbeidsgiverfunksjonen i staten, organiseringen og innkjøpspolitikken i staten, blant annet gjennom Statens innkjøpscenter i DFØ.

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, folkevalgte forvaltningsnivåer. Kommunal- og distriktsdepartementet skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent.

## 2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om departementenes og de statlige virksomhetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen ser også på statens overordnede styring av kommunesektoren.

Det er utarbeidet tre hovedproblemstillinger for å vurdere dette:

1. I hvilken grad legger Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet gjennom de etablerte virkemidlene til rette for en effektiv ressursbruk på tvers av sektorer i staten?
2. I hvilken grad legger det enkelte departementet gjennom sin styring og oppfølging til rette for effektiv ressursbruk på sitt ansvarsområde?
3. I hvilken grad legger statens styring av kommunal sektor til rette for effektiv ressursbruk i kommunene og fylkeskommunene?

For å besvare problemstilling 1 har vi blant annet sett på statsbudsjettprosessen. Her har vi vurdert budsjettarbeidet i statlige virksomheter og i departementene. Undersøkelsen omfatter ikke den videre prosessen med statsbudsjettet i regjeringen og den etterfølgende behandlingen i Stortinget.

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er utledet fra blant annet:

- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* med tilhørende Innst. S. nr. 321 (2008–2009)
- Prop.1 S for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet for de siste årene med tilhørende innstillinger
- lov om kommuner og fylkeskommuner
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* med Innst. 270 S (2011–2012)
- Prop. 102 S *Kommuneproposisjonen* for de siste årene med tilhørende innstilling

Revisjonskriterier er nærmere omtalt i del 3 av dette dokumentet. Her er også den metodiske tilnærmingen og gjennomføringen beskrevet.

Et utkast til rapport er forelagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i brev av 27. februar 2026. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt kommentarer til rapporten i brev av 27. mars 2026. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i dette dokumentet og i faktagrunnlaget.

### 3 Konklusjoner

- Beslutningsgrunnlaget inn i budsjettprosessen har et forbedringspotensial. Fravær av tydelige føringer tidlig i prosessen kan gjøre det vanskelig med helhetlige og langsiktige prioriteringer.
- Departementene mangler systematisk informasjon om ressursene på sine ansvarsområder utnyttet effektivt.
- Arbeidet med å fremskaffe, standardisere og tilgjengeliggjøre data fra statlige virksomheter om effektiv ressursbruk har pågått lenge, men det er fortsatt ikke godt nok tilrettelagt.
- Digitalisering og forvaltningsutvikling er sentrale virkemidler for å effektivisere offentlig sektor, men det er utfordringer med å realisere gevinster.
- Statlige virksomheter unnlater å gjennomføre effektiviseringstiltak fordi de ikke finner økonomisk handlingsrom på kort sikt.
- Det er et potensial for økt bruk av fellestjenester, noe som kan gi effektivitetsgevinster for staten.

- Omfanget av statens juridiske styring av kommunesektoren er stort og har økt over tid.
- Statsforvaltningen har ingen mekanisme for å avstemme helheten i den juridiske styringen av kommunesektoren, noe som kan redusere effektiviteten i sektoren.

## 4 Overordnet vurdering: Ikke tilfredsstillende



Det er et grunnleggende krav om effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet har et særlig ansvar for virkemidler og prosesser som skal legge til rette for effektivisering og sikre effektiv ressursbruk på tvers i statlig sektor. En forutsetning for overordnet styring er informasjon om ressursbruk og resultater.

Riksrevisjonen finner mangler og forbedringspunkter i virkemidlene som skal tilrettelegge for effektiv ressursbruk, og at det er lite oppmerksomhet på mulige bevilgningsreduksjoner. Det mangler også systematisk informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i statlig sektor. Samlet sett vurderer Riksrevisjonen dette som **ikke tilfredsstillende**.

Kommunal- og distriktsdepartementet skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Det er **ikke tilfredsstillende** at det mangler en mekanisme for å avstemme helheten og totaliteten av den juridiske styringen av kommunesektoren.

### 4.1 Riksrevisjonens kritikkformer

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

#### Ikke tilfredsstillende



Når vi finner svakheter, feil og mangler som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

#### Kritikkverdig



Når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

#### Sterkt kritikkverdig



Når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

## 5 Utdyping av konklusjoner

Utdyping av konklusjonene i dette kapitlet bygger på fremstillingen av fakta i del 2 og de kildene det er referert til der.

### 5.1 Beslutningsgrunnlaget inn i budsjettprosessen har et forbedringspotensial. Fravær av tydelige føringer tidlig i prosessen kan gjøre det vanskelig med helhetlige og langsiktige prioriteringer.

Budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet. Budsjettprosessen skal sikre at statens midler brukes effektivt og i tråd med politiske prioriteringer.

Et godt beslutningsgrunnlag inn i budsjettprosessen skal gi grunnlag for å prioritere og fordele knappe ressurser, først i regjeringen og deretter i Stortinget.<sup>18</sup> I dagens system skal alle fagdepartement spille inn alle saker som kan påvirke statens utgifter, inntekter eller norsk økonomi til regjeringens budsjettkonferanser. I tråd med retningslinjer for budsjettarbeidet skal budsjettforslagene fra fagdepartementene blant annet oppfylle kravene i utredningsinstruksen, og være innenfor de rammene og prioriteringene regjeringen har fastsatt. Finansdepartementet har videre ansvaret for å *koordinere* innspillene fra fagdepartementene og for å forberede det endelige beslutningsgrunnlaget som går inn i regjeringens budsjettkonferanser.

Vi har i vår undersøkelse kartlagt om budsjettarbeidet i departementene gir et godt beslutningsgrunnlag for videre politisk behandling. Undersøkelsen omfatter ikke den videre prosessen i regjering og etterfølgende behandling i Stortinget.

Etter Riksrevisjonens vurdering har arbeidet med å få frem et godt beslutningsgrunnlag inn i budsjettprosessen flere forbedringspunkter. Blant annet finner vi at statlige virksomheter opplever å ha svake insentiver til å fremme forslag om mulige innsparinger og kutt inn til budsjettprosessen. Det store flertallet av saker som i dag spilles inn omhandler derfor forslag om nye satsinger og videre vekst.

Det spilles inn få saker om innsparinger og kutt fra virksomhetene. Riksrevisjonen mener det begrenser grunnlaget for å identifisere og diskutere hvilke oppgaver som kunne vært løst mer effektivt og hvor det kan kuttes. Dette har betydning for både kostnadseffektivitet, formåls effektivitet og prioriteringseffektivitet.

Undersøkelsen viser at fravær av tydelige føringer for hva som skal prioriteres i budsjettprosessen, skaper utfordringer i gjennomføringen av budsjettprosessen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det bidra til at mange forslag spilles inn, som ikke nødvendigvis er rettet inn mot de områdene regjeringen mener bør ha høy prioritet.

---

<sup>18</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen.

Videre kan fravær av føringer bidra til at eksisterende satsinger videreføres uten å bli vurdert, fordi det i prosessen med å fremme forslag heller ikke vil være tydelig hva som bør prioriteres ned.

Undersøkelsen viser også at sektorprinsippet kan være et hinder for effektiv ressursbruk og helhetstenkning, og at statsbudsjettprosessen ikke gir et godt nok grunnlag for samordning på tvers av departementsområder. Flere informanter, som sitter tett på budsjettprosessen, peker på at det mangler mekanismer som gir insentiver til samarbeid mellom statsråder om budsjettsaker og satsinger<sup>19</sup>.

Videre viser undersøkelsen også et forbedringspotensial når det gjelder å utrede alternative tiltak i form av oppgraderte versjoner av eksisterende løsninger, og dermed identifisere gode minimumsalternativer for store investeringer under statens prosjektmodell. Videre viser undersøkelsen at departementene per i dag i begrenset grad spiller inn overordnet informasjon om hvor effektiv oppgaveløsningen er på sine ansvarsområder inn i budsjettprosessen, jf. kapittel 5.2 og 5.3. Manglende informasjon om alternativer når nye satsinger skal vedtas, samt informasjon om hvor effektive allerede iverksatte tiltak er, begrenser etter Riksrevisjonens vurdering grunnlaget for å gjøre gode prioriteringer i budsjettprosessen.

Handlingsrommet i fremtidige statsbudsjetter er ventet å bli redusert, og mange av de store samfunnsutfordringene går på tvers av sektorer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor avgjørende at beslutningsgrunnlaget inn i budsjettprosessen er tilstrekkelig godt. Et godt beslutningsgrunnlag er viktig for å sikre at samfunnets ressurser utnyttes effektivt, både på kort og på lang sikt.

Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet har satt i gang et arbeid for å forbedre budsjettprosessen.

Konklusjonen er nærmere utdypet nedenfor.

### **5.1.1 Det er svake insentiver til å fremme innsparings- og kuttforslag i budsjettprosessen**

For større prosjekter eller tiltak, som vurderes å ikke kunne dekkes gjennom eksisterende bevilgningsrammer, kan virksomhetene utarbeide såkalte satsingsforslag. Virksomhetene står også fritt til å fremme forslag om mulige innsparinger og kutt. Forslagene fremmes til det overordnede departementet for videre behandling i budsjettprosessen.

I en spørreundersøkelse<sup>20</sup> Riksrevisjonen har gjennomført, oppgir nesten to tredjedeler av statlige virksomheter at de *i liten grad* har insentiver til å fremme innsparings- og kuttforslag. Videre oppgir kun en av fem at de har fremmet ett eller flere innsparings- og kuttforslag til det overordnede departementet i løpet av de siste årene. Om lag tre av fire

---

<sup>19</sup> DFØ. (2025). Departementene i brytningstid, s 38.

<sup>20</sup> Vi har spurt 178 statlige virksomheter om hvordan de opplever det overordnede departementets styring og oppfølging samt andre forhold ved arbeidet med effektiv ressursbruk. Se kapittel 14.3 i del 3 for nærmere omtale av respondenter og andre forhold ved spørreundersøkelsen.

statlige virksomheter oppgir til Riksrevisjonen at de i løpet av de siste årene har fremmet ett eller flere satsingsforslag til det overordnede departementet. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at et langt større antall satsingsforslag enn innsparings- og kuttforslag også ender opp med å bli vedtatt.

Flere virksomheter og informanter har utdypet hva som ligger bak de svake insentivene til å fremme innsparings- og kuttforslag, i henholdsvis spørreundersøkelsen til Riksrevisjonen og i en evaluering av budsjettprosessen gjennomført av DFØ i 2023<sup>21</sup>. Sentrale årsaker som trekkes frem er at den årlige runden med innsparings- og kuttforslag krever mye ressursbruk som gir få resultater, og at det etterlyses en mer langsiktig og helhetlig tilnærming til innsparinger. Departementer som fremmer gode innsparings- og kuttforslag, opplever også å komme dårligere ut i budsjettprosessen fordi innsparingene eller kuttene blir realisert – uten tilsvarende økning i satsinger. Det svekker insentivene til å fremme slike forslag. Det blir pekt på at det kan være bedre å holde igjen kuttforslag av strategiske hensyn. Da kan mulige innsparinger benyttes som inndekning for interne omprioriteringer etter at budsjetttrammen er satt. En del virksomheter viser også til at de unnlater å spille inn forslag, fordi de mener at innsparinger eller kutt kan svekke tjenestekvaliteten og oppgaveutførelsen.

Flere departementer oppgir at de kjenner til at virksomhetene har få insentiver til å fremme innsparings- og kuttforslag. De peker på at insentivene blir sterkere hvis virksomhetene får beholde deler av innsparingene til omprioriteringer eller andre tiltak.

Riksrevisjonen konstaterer at et stort flertall av statlige virksomheter opplever å ha svake insentiver til å fremme innsparings- og kuttforslag, og vi merker oss at prosessen som leder frem til vedtak om innsparinger og kutt, oppleves som lite målrettet.

### **5.1.2 Budsjettprosessen ivaretar ikke det sektorovergripende perspektivet i tilstrekkelig grad**

Undersøkelsen viser at sektorprinsippet kan være et hinder for effektiv ressursbruk og helhetstenkning. Et eksempel som fremheves er finansieringsmodeller for ulike tiltak. Flere departementer peker blant annet på at det er utfordrende å gjennomføre tiltak som går på tvers av sektorområder og forvaltningsnivåer. I slike tilfeller kan dette bidra til at effektiv ressursbruk på tvers får mindre plass i prioriteringene i den enkelte sektor.

I en rapport fra DFØ om departmentsrollen fra 2025 vises det til at flere informanter mener at statsbudsjettprosessen ikke gir et godt nok grunnlag for samordning på tvers av departementsområder, fordi systemet er laget slik at hver statsråd kun har ansvar for sitt ansvarsområde. Videre er det ingen mekanismer som gir insentiver til samarbeid mellom statsråder om budsjettsaker og satsinger. Tvert imot peker informantene på at en statsråd bare belønnes for å få penger til satsinger innenfor egen sektor.

---

<sup>21</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen. Evalueringen ble igangsatt etter initiativ fra Finansdepartementet. DFØ har intervjuet ni departementsråder, fem ekspedisjonssjefer og 16 ledere for arbeidet med statsbudsjettet i hvert departement. DFØ har også intervjuet ni tidligere og sittende politikere og fire virksomhetsledere i underliggende virksomheter.

For å legge et godt grunnlag for effektiv ressursbruk på sentrale samfunnsområder er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at budsjettprosessen også har mekanismer som i tilstrekkelig grad ivaretar prioriteringer av områder som er av sektorovergripende karakter.

### 5.1.3 Fravær av tydelige føringer tidlig i budsjettprosessen gjør det krevende med helhetlige og strategiske prioriteringer

Finansdepartementet er ansvarlig for å koordinere arbeidet med statsbudsjettet for regjeringen. Dette innebærer blant annet at departementet skal ta imot alle forslag som kommer inn i budsjettprosessen og legge til rette for at beslutningstakerne kan se forslagene i en større sammenheng.

Undersøkelsen viser at forslag fra virksomheter og departementer i liten grad siles vekk før de spilles videre til regjeringen. Informanter, som sitter tett på budsjettarbeidet, har blant annet pekt på at det burde være tydeligere prioriteringer som gir reelle føringer for arbeidet med nye forslag. Informantene peker på at svake føringer og mangelen på tydelige, forpliktende prioriteringer *tidlig* i budsjettprosessen gjør videre gjennomføring utfordrende. Lite bindende føringer i regjeringsplattformer eller tilsvarende strategier, gjør det ifølge informantene vanskelig å forutse hva slags forslag som vil gå gjennom i budsjettkonferansene. Usikkerhet i fagdepartementene om hvilke områder som vil bli prioritert gjør derfor at omfanget av forslag blir omfattende.<sup>22</sup>

En undersøkelse fra DFØ i 2025 viser at flere andre land har en tettere sammenheng mellom strategier og de prioriteringene som gjøres i budsjettet, enn det er i Norge. Videre er blant annet finansdepartementene i både Sverige og Danmark også gitt en tydeligere portvokterrolle, og det er etablert tydeligere mekanismer for å kvalitetssikre og sile forslag før de legges frem for politisk nivå, enn hva som er tilfelle i Norge.<sup>23</sup>

Dersom regjeringen ikke tidlig i prosessen gir tydelige føringer for hvilke områder og tiltak den vil prioritere i sin behandling av statsbudsjettet, vil dette føre til at ulike forslag fremmes uten en forutgående siling av prioriterte og ikke-prioriterte områder. Dette vil etter Riksrevisjonens vurdering svekke mulighetene til å kunne tenke helhetlig og strategisk, og for å rette særskilt oppmerksomhet mot områder regjeringen prioriterer. Det vil videre kunne bidra til at eksisterende bevilgninger videreføres uten å bli reelt vurdert, ettersom det i prosessen med å fremme forslag heller ikke vil være tydelig hva som bør prioriteres ned.

### 5.1.4 Utredninger av store statlige investeringsprosjekter mangler ofte gode minimumsalternativer

Utredningsinstruksen, prinsipper og krav til samfunnsøkonomisk analyse og statens prosjektmodell er sentrale virkemidler for å bidra til gode beslutningsgrunnlag før statlige tiltak besluttes, og dermed også for å sikre effektiv ressursbruk. Disse virkemidlene skal

---

<sup>22</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen.

<sup>23</sup> DFØ. (2025). Strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen.

bidra til at politikere og andre beslutningstakere får solid og sammenlignbar informasjon om konsekvensene av et tiltak når de skal veie ulike alternativer mot hverandre.

DFØ har i årene 2017, 2020 og 2025 gjennomført evalueringer av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. Evalueringen fra 2025 viser at det fortsatt er et forbedringspotensial med å etterleve krav i utredningsinstruksen. Den største svakheten knytter seg fremdeles til kravet om å utrede flere alternative tiltak.<sup>24</sup>

Når det gjelder utredninger som er gjennomført for store investeringer under statens prosjektmodell, viser undersøkelsen at utredningene gjennomgående er av god kvalitet, men at også disse kan bli bedre ved å utrede alternative tiltak. I DFØs rapport fra 2025 blir det blant annet vist til at det er stort forbedringspotensial når det gjelder å utrede det såkalte nullalternativet som et valgbart alternativ, og at det oftere bør identifiseres gode minimumsalternativ. I samfunnsøkonomiske analyser er nullalternativet referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med, og representerer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Minimumsalternativet er et begrenset alternativ, men det skal gå utover det som inngår i nullalternativet.<sup>25</sup> DFØ-rapporten fra 2025 viser til at det kun var om lag en tredjedel av utredningene, som er gjennomført for store investeringer under statens prosjektmodell, som hadde med minimumstiltak som alternativ.<sup>26</sup>

Gode beslutningsgrunnlag er en viktig forutsetning for å kunne velge tiltak som både bidrar til kostnads- og formålseffektivitet og gir høy grad av måloppnåelse. Riksrevisjonen mener det er viktig at når større statlige investeringer skal utredes at også oppgraderte versjoner av eksisterende løsninger blir vurdert, og at også gode minimumsalternativer blir identifisert. Etter Riksrevisjonenes vurdering er dette viktig for å sikre effektiv ressursbruk, men også for å sikre at bærekraftperspektivet blir ivaretatt på en god måte.

### **5.1.5 Det er igangsatt et arbeid med å endre statsbudsjettprosessen, men det er ikke en tidsplan for dette endringsarbeidet**

Finansdepartementet har satt i gang et arbeid med mål om at budsjettprosessen skal gi et bedre grunnlag for å vurdere samlet offentlig ressursbruk og legge bedre til rette for politikkutvikling og prioriteringer over flere år.

Som en del av dette arbeidet ga departementet i 2023 DFØ i oppdrag å kartlegge ulike aktørers syn på hvordan dagens budsjettprosess fungerer, samt undersøke om aktørene har forslag til forbedringer. I 2025 gjennomførte DFØ en ny kartlegging om hvordan utvalgte land og kommuner har innrettet sine budsjettprosesser. Hensikten med denne kartleggingen har ifølge Finansdepartementet blant annet vært å fremheve praksis fra andre land som kan være av interesse i forbedringen av regjeringens budsjettprosess.

---

<sup>24</sup> DFØ. (2025). Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksen krav?, s. 12.

<sup>25</sup> Rundskriv R-109/2021. Finansdepartementet. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser* og DFØ. (2024). Veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

<sup>26</sup> DFØ-rapporten er på dette punktet basert på en rapport fra forskningsprogrammet Concept fra 2023. (Concept-rapport nr. 71 *Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger*.)

I statsbudsjettene for 2024 og 2025 har departementet orientert om utfordringer med budsjettprosessen og det arbeidet som gjøres på området. I statsbudsjettet («Gul bok») for 2025 blir det blant annet pekt på behov for informasjon om langsiktige konsekvenser av enkeltbeslutninger, resultatene av eksisterende ressursbruk og hvordan ulike virkemidler samspiller på tvers av budsjettområder.

Finansdepartementet opplyser at arbeidet med å gjennomføre endringer er i gang, og at det over tid vil komme til uttrykk i rundskriv og i framlegg av statsbudsjetter. Som et eksempel nevner Finansdepartementet at det i nasjonalbudsjettet for 2026 er tatt inn en fremstilling av handlingsrommet i finanspolitikken de kommende tre årene. Et annet eksempel er at det som tidligere ble omtalt som konsekvensjusteringer eller rammejusteringer av budsjettet, fra 2025-budsjettet avklares *før* budsjettkonferansene, slik at antall saker i materialet til regjeringen begrenses og det bedre legges til rette for strategisk og helhetlig prioritering.

Finansdepartementet opplyser at de ikke kan gå i detaljer om hvordan regjeringen organiserer sin interne budsjettprosess, men opplyser om at arbeidet med forbedringer i budsjettprosessen som Stortinget har blitt orientert om, fortsetter. Finansdepartementet viser til at videre endringer vil skje gradvis, i tråd med OECDs anbefalinger om budsjettreformer, og at departementet fortløpende vil vurdere hvilke endringer som er hensiktsmessig. Finansdepartementet har ikke satt en konkret tidsramme for arbeidet med å endre budsjettprosessen.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Finansdepartementet har satt i gang et arbeid med å gjøre endringer i budsjettprosessen. Etter vår vurdering kan arbeidet bidra til at budsjettprosessen legger større vekt på helhet og langsiktighet og dermed i større grad ivaretar prioriteringseffektiviteten. Det kan bidra til å møte de utfordringene som skisseres i Perspektivmeldingen 2024. Riksrevisjonen har forståelse for at endringer av denne type prosesser vil gjøres gradvis. Fravær av tidsrammer kan likevel øke risikoen for at fremdriften i endringsarbeidet ikke får tilstrekkelig prioritet og kontinuitet.

## **5.2 Departementene mangler systematisk informasjon om ressursene på deres ansvarsområder utnyttes effektivt**

Generelle forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten fremgår både i Stortingets bevilgningsreglement, det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken. Her fremkommer det at alle statlige virksomheter har et ansvar for å sikre at ressursbruken er effektiv. Det overordnede ansvaret ligger imidlertid hos departementene, og departementene kan stille mer konkrete krav til underliggende virksomheter.

Vi har undersøkt hvordan departementene i sin styring og oppfølging legger til rette for effektiv ressursbruk. Departementene setter krav til og føringer for sine underliggende virksomheter i instruks og årlige tildelingsbrev. Dette er styrende for hva virksomhetene skal ha oppmerksomheten sin rettet mot. Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av

resultatene og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk, og den er et viktig grunnlag for styring og oppfølging.<sup>27</sup> DFØ skriver i sin veiledning at formålet med virksomhetens årsrapport er å gi det ansvarlige departementet den informasjonen det trenger for å ivareta sin rolle som etatsstyrer.<sup>28</sup>

Vår spørreundersøkelse viser at flesteparten av virksomhetene opplever at departementet er opptatt av effektiv ressursbruk i styringsdialogen og at dialogen om dette er tilpasset virksomhets egenart. Vår analyse av styringsdialogen viser at det varierer i hvilken grad departementene konkretiserer krav og føringer om effektiv ressursbruk gjennom instruks og tildelingsbrev. Det har betydning for hvilken informasjon virksomhetene gir om effektiv ressursbruk i sine årsrapporter.

Undersøkelsen viser at styringsinformasjonen om effektiv ressursbruk ikke systematiseres og fremstilles samlet, verken over tid eller for enkeltår. Mangelen på samlet informasjon påvirker departementenes mulighet til å vurdere om ressursbruken er effektiv, og begrenser departementenes mulighet til å bringe informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater inn i arbeidet med statsbudsjettet.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette gi et mangelfullt grunnlag for de prioriteringene som skal gjøres i budsjettprosessen. Begrenset kunnskap om resultater og effekter i offentlig sektor gir også mindre mulighet for åpenhet rundt bruken av fellesskapets midler. Åpenhet er viktig for å skape tillit til forvaltningen og det politiske systemet for øvrig.

I det følgende utdypes konklusjonene nærmere.

### **5.2.1 Virksomhetenes årsrapporter inneholder i liten grad vurderinger av effektiv ressursbruk**

Etatsstyringen har en sentral posisjon i departementenes arbeid med å iverksette politiske vedtak. Det er et stort mangfold av underliggende virksomheter, og etatsstyringen må tilpasses den enkelte virksomhetens egenart.<sup>29</sup> Departementene følger opp virksomhetene på forskjellige måter, men i etatsstyringen og styringsdialogen er det en del faste rutiner og dokumenter.

Hvert departement skal i sin årlige budsjettproposisjon, Prop. 1 S, gi Stortinget opplysninger om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.<sup>30</sup> Virksomhetenes årsrapport er et viktig underlag for departementets rapportering til Stortinget. DFØ skriver i sin veiledning at årsrapporten bør inneholde en vurdering av effektiv ressursbruk. Virksomhetene bør da vurdere om virksomheten er kostnadseffektiv, altså at den «gjør tingene riktig», og om virksomheten er formålseffektiv, altså at den «gjør de riktige tingene».<sup>31</sup> Denne vurderingen skal gjøre departementet i stand til å vurdere om

---

<sup>27</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.1.

<sup>28</sup> DFØ. (2023). Veiledningsnotat til årsrapport for statlige virksomheter, s. 4.

<sup>29</sup> Økonomireglementet § 4.

<sup>30</sup> Bevilgningsreglementet § 9 annet ledd.

<sup>31</sup> DFØ. (2023). Veiledningsnotat til årsrapport for statlige virksomheter, s. 18.

virksomheten når sine mål og bruker sine ressurser effektivt, og eventuelt om innsatsen bør justeres.

Vi har gått gjennom årsrapportene til et utvalg på 28 statlige virksomheter for årene 2023 og 2024. I underkant av 40 prosent av årsrapportene hadde omtale av effektiv ressursbruk. Mens en klart mindre andel, noe under 20 prosent, også hadde en mer konkret vurdering av sammenhengen mellom ressursbruk og resultater. Våre funn er i tråd med funnene fra en undersøkelse DFØ publiserte i 2018.<sup>32</sup> Dette tyder på at manglende omtale og vurderinger av effektiv ressursbruk i årsrapporter fra statlige virksomheter har vært en utfordring over tid.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir om lag en av tre virksomheter at de er helt eller delvis uenig i at de har et godt kunnskapsgrunnlag til å gjennomføre analyser hvor ressursbruk ses i sammenheng med resultater, på ett eller flere områder, for å kunne vurdere hvor effektivt virksomheten bruker sine ressurser. Litt over halvparten av virksomhetene er helt eller delvis enig i at de har et godt kunnskapsgrunnlag. Ifølge DFØ burde hver enkelt statlig virksomhet ha et godt grunnlag for å vurdere egen ressursbruk gjennom virksomhetsstyring, budsjettering, føring av lønn og regnskap og mulighetene til å utarbeide egne virksomhetsinterne analyser. Riksrevisjonen merker seg også her at Finansdepartementet mener at full sammenlignbarhet i statlig regnskapsdata først kan oppnås i 2027, etter at SRS er innført som obligatorisk standard for alle virksomheter, og at datagrunnlaget frem til da vil variere.

Alle departementene opplyser at årsrapportene alene ikke gir nok informasjon til å kunne vurdere om ressursbruken er effektiv. Departementene supplerer derfor med annen informasjon, for eksempel fagrapporter, tertialrapporter, evalueringsrapporter og rapporter om brukerundersøkelser. I tillegg peker flere departementer på at virksomheten ofte utdypet informasjon om ressursbruk i den løpende dialogen med departementet, og viser til at etatsstyringsmøtene er viktig i denne sammenheng. Riksrevisjonen merker seg også at områdegjennomganger gir viktig informasjon i arbeidet med effektiv ressursbruk.

Riksrevisjonen registrerer at departementene mener at årsrapportene sammen med annen informasjon gir grunnlag for å vurdere om ressursbruken i den enkelte underliggende virksomheten er effektiv. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved om dette informasjonsgrunnlaget er systematisk og helhetlig nok til at det kan brukes til å analysere virksomheten og sammenligne mellom virksomheter og sektorer. Manglende systematikk i rapporteringen av effektiv ressursbruk gjør det også mer krevende for departementene å gjennomføre overordnede analyser, og å bruke denne informasjonen til å forberede beslutningsgrunnlaget til den påfølgende regjeringsinterne statsbudsjettprosessen.

---

<sup>32</sup> DFØ. (2018). Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene.

## 5.2.2 Krav og føringer fra departementer til underliggende virksomheter om effektiv ressursbruk er i varierende grad konkretisert

Vi har kartlagt den skriftlige styringsdialogen mellom 28 underliggende virksomheter og deres overordnede departementer for årene 2023 og 2024. Overordnet viser gjennomgangen at det varierer i hvilken grad departementene har konkretisert og tilpasset føringer om effektiv ressursbruk til virksomhetenes egenart. Det er *generell omtale* av kravet til effektiv ressursbruk i alle tildelingsbrevene. Kun om lag halvparten av tildelingsbrevene inneholder konkrete krav tilpasset virksomhetens egenart om effektiv ressursbruk. Også en tidligere undersøkelse gjennomført av Difi i 2019 hadde tilsvarende funn.

Departementene viser til at de i tillegg til generelle krav om effektiv ressursbruk, stiller mer konkrete krav om effektivisering, for eksempel i forbindelse med større endringer i virksomhetene. Det kan for eksempel være organisasjonsmessige endringer, endringer i arbeidsprosesser, innføring av nye digitale løsninger eller endringer i anskaffelses- og innkjøpsprosesser. Flere av departementene understreker også at kravene om effektiv ressursbruk må tilpasses virksomhetens egenart, slik som størrelse og kompleksitet.

Riksrevisjonen vil peke på at mer konkrete krav og forventninger fra departementet til virksomheten også vil kunne gi departementene bedre grunnlag for å sikre seg at ressursbruken i virksomhetene og sektoren samlet sett er effektiv.

## 5.3 Arbeidet med å fremskaffe, standardisere og tilgjengeliggjøre data fra statlige virksomheter om effektiv ressursbruk har pågått lenge, men det er fortsatt ikke godt nok tilrettelagt

Informasjon om ressursbruk sett opp mot oppnådde resultater i offentlig tjenesteproduksjon er grunnleggende for å ha kunnskap om ressursene brukes effektivt, både for enkeltvirksomheter og på et mer aggregert nivå.

I vår spørreundersøkelse til statlige virksomheter svarer nesten halvparten av virksomhetene at de er helt eller delvis uenig i at det er lagt godt til rette for at virksomheten kan benchmarke<sup>33</sup> seg mot andre statlige virksomheter. 20 prosent er helt eller delvis enig i at det er lagt godt til rette.

Produktivitetskommissjonen pekte i 2015 på et betydelig potensial for å øke effektiviteten i offentlig sektor, både innenfor og på tvers av sektorer. Kommisjonen fremhever at når virksomhetene deler kunnskap om ressursbruk, blir det mulig å lære av de mest effektive virksomhetene. Derfor anbefalte kommisjonen at nettopp benchmarking skulle brukes

---

<sup>33</sup> Benchmarking er sammenligning av produkter, arbeidsmåter eller lignende ut fra gitte kriterier eller standardverdier, særlig for å oppnå forbedringer. Ordet er utledet av engelsk benchmarking, avledet av benchmark, referansepunkt, kriterium. (Andersen, B. S.: benchmarking i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 2. mars 2026 fra <https://snl.no/benchmarking>). Benchmarking kan brukes til å identifisere effektiviseringspotensial i offentlige virksomheter (NOU 2015: 1. (2015). Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, s. 295).

mer for å identifisere effektiviseringsmuligheter. Som en oppfølging av produktivitetskommisjonens anbefaling ble det i 2017 satt i gang et forprosjekt<sup>34</sup> med mandat om å utrede og anbefale en løsning for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter. Det ble foreslått parametere, nøkkeltall og løsningskonsepter, og en anbefaling om valg. Forprosjektet ble ikke fulgt opp med et hovedprosjekt for implementering. Ifølge Finansdepartementet skyldes dette manglende sammenlignbare data på tvers av virksomheter.<sup>35</sup>

Nettsiden *statsregnskapet.no* ble etablert i 2017. Her ligger søkbare regnskapstall for departementer og virksomheter, og utviklingen i en virksomhet kan sammenlignes over flere år eller med andre virksomheter. Statsregnskapet.no skal gjennom forenkling og tilgjengeliggjøring bidra til transparens om offentlige utgifter.<sup>36</sup>

Vår spørreundersøkelse viser at de fleste statlige virksomheter er godt kjent med statsregnskapet.no. Av dem som er godt kjent med nettsiden, oppgir imidlertid færre enn en av fem at de er enig i at nettsiden er egnet til å sammenligne ressursbruk og oppnådde resultater med andre virksomheter. Virksomheter trekker frem at statsregnskapet.no ikke har informasjon om produksjon og resultater. Virksomheten må derfor innhente eventuelle data om produksjon og resultater og deretter koble disse dataene med andre data for å kunne vurdere kostnadseffektiviteten eller produktiviteten.

Som tidligere omtalt skal DFØ bidra til effektiv ressursbruk i staten. I tildelingsbrev helt tilbake til 2020 har Finansdepartementet gitt DFØ i oppdrag å prioritere produksjon og bruk av data om effektiv ressursbruk. DFØ oppgir til Riksrevisjonen at de ser et forbedringspotensial i både å fremskaffe og bruke data og kunnskap.<sup>37</sup> DFØ mener også at forvaltningen har begrenset kunnskap om resultater og effekter, og at det er behov for bedre resultatinformasjon og informasjon om «hva som virker».<sup>38</sup>

Riksrevisjonen har i tidligere undersøkelser påpekt at det har vært barrierer knyttet til manglende juridiske hjemler til å dele data.<sup>39</sup> Riksrevisjonen merker seg også at hjemmelsgrunnlag for å dele data mellom virksomheter i staten oppfattes som en hindring for å kunne videreutvikle en løsning for benchmarking. Finansdepartementet opplyser at DFØ utreder hva som trengs av hjemmelsgrunnlag for effektiv tilgang på relevante data. Departementet har hatt dialog med DFØ om ulike løsninger for hjemmelsgrunnlag, og har bedt DFØ om å utarbeide et grundigere kunnskapsgrunnlag. I dialog med Riksrevisjonen skisserer DFØ behov for mer detaljerte regnskapsdata, inkludert fakturadata, samt data om ansatte og organisering i staten. DFØ ønsker en hjemmel som gir tilgang på samt adgang til å analysere slike data på et mer finmasket nivå enn i dag.

---

<sup>34</sup> Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Difi og DFØ (2017) Benchmarking i staten - anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning, s. 8.

<sup>35</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

<sup>36</sup> Hentet 16. november 2025 fra: <https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet>

<sup>37</sup> DFØ svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

<sup>38</sup> DFØ. (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen, s. 55.

<sup>39</sup> Blant annet i Riksrevisjonen. (2023). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen, s. 11.

Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet og DFØs arbeid med å fremskaffe, standardisere og tilgjengeliggjøre data fra statlige virksomheter til analyseformål og evaluering har pågått over mange år, men at det fortsatt ikke er godt nok tilrettelagt.

Riksrevisjonen vil påpeke at dersom staten ikke har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å vurdere *hvor* man kan effektivisere, og til å vurdere resultatene av det pågående effektiviseringsarbeidet, så kan det føre til at helheten i arbeidet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Det vil også gjøre at informasjonen ikke er tilstrekkelig til at man kan prioritere mellom ulike mål. Det kan igjen føre til at tilgjengelige ressurser ikke utnyttes best mulig. Mangelfull tilgang på data og kunnskap vil kunne påvirke det enkelte departementets mulighet til å få frem informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i arbeidet med budsjettprosessen. Dermed vil ikke budsjettprosessen kunne sikre prioriteringseffektivitet i tråd med prosessens formål om nettopp å sikre helhetlig og langsiktige prioriteringer.

## **5.4 Digitalisering og forvaltningsutvikling er sentrale virkemidler for å effektivisere offentlig sektor, men det er utfordringer med å realisere gevinster**

### **5.4.1 Økende behov for en sektorovergripende tilnærming i arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk i staten**

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har det overordnede ansvaret for digitaliserings- og forvaltningspolitikken. Departementet har en pådriver- og samordningsrolle i digitaliseringsarbeidet og skal gjennom forvaltningspolitikken blant annet bidra til god styring av fellesskapets ressurser og en bedre offentlig sektor.

Digitalisering og hvordan statsforvaltningen er organisert, styrt og ledet, er viktige sektorovergripende virkemidler for å oppnå effektiv ressursbruk og effektivisering i offentlig sektor. Digitalisering og forvaltningsutvikling må ofte ses i sammenheng for at effektene skal bli så gode som mulig. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet mener at det kan være krevende å håndtere den raske teknologiutviklingen, også når det gjelder å tilpasse organisering, styring, kompetanse og arbeidsformer, slik at ny teknologi kan gi gevinster. Et særtrekk ved digitale fellesløsninger er at gevinster ofte oppstår hos andre virksomheter enn de som utvikler, drifter og forvalter løsningen/tjenesten.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at det er et stadig større behov for samhandling og samordning for å løse utfordringer forvaltningen står overfor.

Riksrevisjonen registrer at departmentsstrategien *Gode hver for oss, best sammen* har til hensikt å bedre samordningen i departementsfellesskapet. Vi har også merket oss at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ser at det er behov for å styrke det tverrgående effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor, og at DFØ har fått flere konkrete oppdrag relatert til forvaltningspolitikken.

Riksrevisjonen er innforstått med at det kan være krevende for offentlig sektor å håndtere den raske teknologiutviklingen. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor avgjørende at digitalisering og forvaltningsutvikling ses i sammenheng, også på tvers av sektorer, slik at man tilpasser organisering og arbeidsformer til ny teknologi for å ta ut gevinstpotensialet som ligger i digitaliseringstiltak. Riksrevisjonen har tidligere påpekt manglende samordning som en hindring i digitaliseringsarbeidet, blant annet i undersøkelsen om bruk av kunstig intelligens i staten fra 2024 og i undersøkelsen om sammenhengende digitale tjenester fra 2025.<sup>40</sup> Disse undersøkelsene vil normalt følges opp i 2027/2028.

#### 5.4.2 Det er fortsatt utfordringer med å realisere gevinster av digitaliseringstiltak i staten

Gevinstrealisering innebærer å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av tiltak og å følge opp at de planlagte gevinstene blir realisert. Økonomireglementet for staten pålegger statlige virksomheter generelle krav til planlegging, styring og oppfølging av alle typer tiltak. Ut fra disse kan det utledes at statlige virksomheter bør arbeide systematisk og målrettet for å realisere gevinster. Som et hjelpemiddel i dette arbeidet har DFØ utarbeidet en veileder til bruk ved planlegging, organisering og oppfølging av gevinster. Gevinstene kan være at virksomhetens kostnader reduseres, at kvaliteten på virksomhetens tjenester øker, eller at andre aktører får en gevinst eller nytte av det aktuelle tiltaket. Dersom slike gevinster skal bidra til å løse de demografiske utfordringene som vises til i Perspektivmeldingen 2024, forutsetter det etter Riksrevisjonens vurdering at gevinstene helt eller delvis brukes på andre prioriterte områder.

I Digdirs rapport *Rikets digitale tilstand 2019-2024* vurderes nivået på gevinstrealiseringen av digitalisering i offentlig sektor å være for lavt. I tillegg viser rapporten at andelen virksomheter som ikke har en systematisk tilnærming til gevinstrealisering, har økt gjennom strategiperioden 2019-2024.

Det fremgår også av DFØ-notat 2025:3 *Utfordringsbildet i forvaltningen* at digitalisering ses på som sentralt for å effektivisere offentlig sektor, men at de store effektiviseringsgevinstene så langt lar vente på seg, og at produktivetsveksten fortsatt er lav. Den gjennomgående utfordringen ser ut til å være at teknologiske innovasjoner ofte forutsetter til dels store endringer i organiseringen, arbeidsprosessene og rutineene for å oppnå effekt. I notatet peker DFØ på at det kan være særlige utfordringer dersom tiltaket og forventede gevinster omfatter flere virksomheter eller sektorer.

DFØ-notat 2026:1 *Spredt nytte, konkret kostnad* viser samlet sett at realisert nytte av digitalisering i statsforvaltningen hovedsakelig kommer i form av kvalitetsforbedring og robust infrastruktur, og ikke nødvendigvis frigjøring av arbeidskraft, jf. behovene som pekes på i Perspektivmeldingen 2024. Ifølge notatet gir digitalisering trolig interne effektiviseringsgevinster i statlige virksomheter, men datagrunnlaget er for svakt til å

---

<sup>40</sup> Dokument 3:18 (2023-2024) Bruk av kunstig intelligens i staten og Dokument 3:14 (2024-2025) Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene med sammenhengende digitale tenester.

identifisere effektene og hvordan de oppstår. Samtidig viser notatet at digitalisering medfører kostnader i form av investeringer i ny teknologi, økt behov for IT-kompetanse, tiltrengt organisasjonsutvikling og omstilling, samt langsiktig vedlikehold og eventuelle reinvesteringer. Fremover blir det ifølge DFØ viktig å sikre et mer helhetlig datagrunnlag og en systematisk oppfølging av nyttevirkninger.

I tillegg opplyser DFØ til Riksrevisjonen at erfaringer er at departementene i liten grad styrer ut fra eller etterspør rapportering på realiserte gevinster, herunder økonomiske effektiviseringsgevinster, nedbemanninger mv. Dette bekreftes også i Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Der svarer om lag 40 prosent av statlige virksomheter at deres departement ikke etterspør konkrete gevinstrealiseringsplaner.

Gevinstrealisering er viktig for å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Riksrevisjonen er innforstått med at digitaliseringstiltak kan gi ulike typer gevinster, og at gevinster i form av bedre kvalitet og sikkerhet også har betydning for effektiviteten i oppgaveløsningen. Riksrevisjonen vil likevel understreke at budsjettmessige innsparinger og økt kostnadseffektivitet også er viktige sider ved gjennomføring av digitaliseringstiltak.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil realisering av slike typer gevinster være avgjørende for å møte de langsiktige utfordringene som blant annet skisseres i Perspektivmeldingen 2024. Riksrevisjonen mener derfor det er viktig å videreutvikle metodikken for gevinstrealisering og at den brukes aktivt av virksomhetene. Riksrevisjonen registrerer at DFØ arbeider med å forbedre og fornye sin sektorovergripende veiledning om gevinstrealisering.

## **5.5 Statlige virksomheter unnlater å gjennomføre større effektiviseringstiltak fordi de ikke finner økonomisk handlingsrom på kort sikt**

Statlige virksomheter har mulighet til å finansiere prosjekter og effektiviseringstiltak på flere måter. Slike prosjekter kan være kostbare å finansiere over ordinære budsjettammer på kort sikt, men kan bidra til høyere kostnadseffektivitet i form av reduserte kostnader og formåls effektivitet ved å implementere tiltak eller annen nytte på lengre sikt. Eksempler på slike prosjekter og tiltak kan være digitalisering og automatisering for å forenkle eller forbedre arbeidsprosesser.

Det finnes flere ordninger som skal gi statlige virksomheter mulighet til å gjennomføre større investeringer og tiltak for å få finansiert nettopp de satsingene som er utfordrende å få til innenfor ordinære budsjettammer. Eksempler er «lån» i fremtidige budsjetter i tråd med rundskriv R-110 og medfinansieringsordningen. Disse er nærmere forklart i 5.5.2 og 5.5.3. Disse ordningene skal hjelpe virksomhetene til å ta langsiktige valg i arbeidet med effektivisering.

I vår spørreundersøkelse oppgir 86 prosent at de er helt eller delvis enig i en påstand om at effektiviseringsarbeidet i virksomheten i all hovedsak skjer gjennom egenfinansiering,

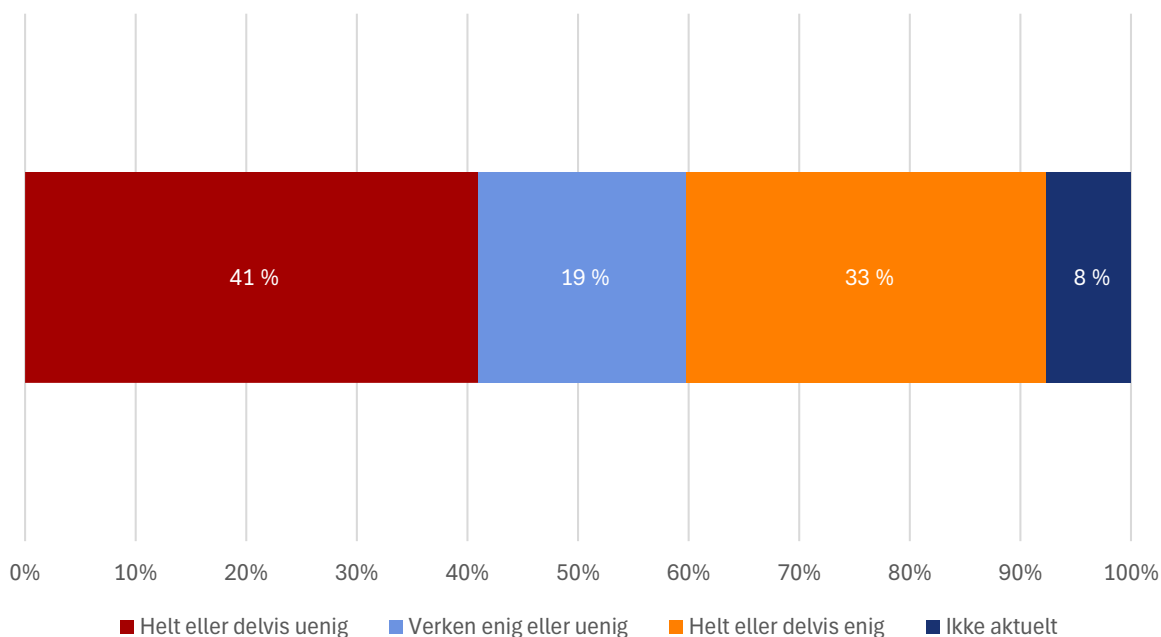
det vil si innenfor ordinære budsjettammer. Samtidig oppgir litt over halvparten av virksomhetene at de er helt eller delvis uenig i at de har tilstrekkelig handlingsrom innenfor ordinære budsjettammer til å gjennomføre nødvendige investeringer, prosjekter og tiltak for å sikre effektiv ressursbruk på lengre sikt. Virksomheter peker på at det er vanskelig å utvikle digitale løsninger for å støtte effektive arbeidsprosesser innenfor eksisterende budsjetter. Det blir også vist til at faste lønns- og driftskostnader begrenser rommet for omdisponering til effektiviseringstiltak. Nesten 40 prosent av virksomhetene oppgir at de er helt eller delvis uenig i at det er lagt godt nok til rette for at de får gjennomført effektiviseringstiltak som er for kostbare å finansiere innenfor ordinære budsjettammer.

Undersøkelsen viser at det er utfordrende å få til større investeringer og tiltak som virksomhetene ikke klarer å finansiere innenfor ordinære budsjettammer. Etablerte finansieringsordninger er lite brukt, blant annet fordi statlige virksomheter opplever ordningene som usikre og lite treffsikre. Det kan føre til at nødvendige effektiviseringstiltak ikke blir gjennomført.

### 5.5.1 En av tre virksomheter oppgir å ha unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi de ikke har funnet økonomisk handlingsrom

I vår spørreundersøkelse svarer en av tre virksomheter at de er helt eller delvis enig i at de har unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid de siste årene fordi virksomheten ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjettammer eller gjennom de etablerte ordningene. 41 prosent var helt eller delvis uenig i påstanden.

**Figur 2 Virksomheters svar på påstanden: I min virksomhet har vi de siste årene unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi vi ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjettammer eller etablerte ordninger. n = 144.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Virksomhetene som har unnlatt å gjennomføre effektiviseringsarbeid, oppgir at dette i hovedsak skyldes økonomiske begrensninger, der mangelen på økonomiske ressurser hindrer investeringer i både IT/digitalisering og fysisk infrastruktur, og tvinger virksomhetene til å utsette tiltak de anser som viktige for å effektivisere. Det er også en utfordring at gevinstene fra effektiviseringstiltak sjelden treffer driftsbudsjettet samme år, noe som demper insentivene til å prioritere slike prosjekter. Det er en tydelig forskjell mellom store og små virksomheter, der de store etatene har større fleksibilitet og kapasitet til å søke eksterne midler og gjennomføre omfattende satsinger, mens mindre virksomheter sliter med å frigjøre ressurser til søknadsarbeid og har mindre muligheter for å omdisponere ressurser.

### 5.5.2 Ordningen med «lån» i fremtidige budsjetter er lite brukt

I rundskriv R-110 er det en ordning som gir virksomhetene mulighet til å overskride driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjettårene. Forenklet kan man si at virksomhetene har en mulighet til å låne penger fra fremtidige budsjetter. Hensikten er at virksomhetene skal kunne realisere prosjekter som kan føre til reduserte kostnader på sikt.<sup>41</sup>

Undersøkelsen viser at ordningen er godt kjent i statlige virksomheter. Samtidig angir om lag halvparten av virksomhetene at de *ikke* har vurdert å benytte ordningen i løpet av de siste årene. Undersøkelsen viser også at ordningen over tid har vært lite brukt. Siden 2017 er det ifølge Finansdepartementet totalt syv virksomheter som har benyttet ordningen.

Årsakene virksomhetene oppgir for å ikke benytte ordningen, er at den forventede innsparingen ofte kommer over flere år, mens budsjettene er årlige. Virksomhetene er skeptiske til å forplikte seg til innsparinger i senere budsjettår dersom gevinstrealiseringen er usikker. Undersøkelsen viser også at flere departementer er skeptiske til at de underliggende virksomhetene benytter ordningen. Dette begrunnes med at faste kostnader utgjør en høy andel, og med at det er risiko for ikke å kunne dekke disse i påfølgende budsjettår. Selv om det kan fungere, er det generelt ansett som risikabelt.

Finansdepartementet ser at det kan være utfordrende å ta i bruk ordningen.

Departementet mener også at ordningen kunne vært brukt mer, ettersom den i utgangspunktet gir fleksibilitet dersom den brukes målrettet og realistisk.

Finansdepartementet peker også på at virksomheters beslutninger om å utsette tiltak kan skyldes flere forhold og at finansiering ofte kun er én del av bildet. I tillegg til risiko knyttet til gevinster over tid, kan også forhold som manglende kapasitet til omstilling eller behov for å ivareta kjerneoppgaver innenfor eksisterende rammer påvirke beslutningene. Etter Finansdepartementets syn er derfor lav bruk av ordningen i seg selv ikke et uttrykk for at finansieringsordningen ikke fungerer etter hensikten.

Riksrevisjonen konstaterer at ordningen i R-110 er lite brukt. Samtidig registrerer vi at Finansdepartementet ikke planlegger å gjøre endringer for å bidra til at ordningen brukes

---

<sup>41</sup> Digdir. (2026). Overskride driftsbevilgninger. Hentet 13. april 2026 fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/Budsjettokumentene/>

mer. Perspektivmeldingen påpeker at det økonomiske handlingsrommet i offentlig budsjetter blir mindre fremover. Riksrevisjonen mener at i lys av dette kan slike ordninger bli mer aktuelle som et alternativ til særskilte bevilgninger eller midler gjennom satsingsforslag.

### **5.5.3 Medfinansieringsordningen oppleves som usikker og lite treffsikker**

Medfinansieringsordningen skal bidra til økt digitalisering og gjennomføring av tiltak som fører til nye og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv og en mer effektiv offentlig sektor. Ordningen er altså ikke en generell finansieringsordning for effektivisering, men en ordning som er målrettet mot digitaliseringsprosjekter. Ordningen dekker inntil 50 prosent av prosjektkostnaden for statlige digitaliseringstiltak som har en total kostnad på mellom 10 og 100 millioner kroner. Ordningen forutsetter at 50 prosent av gevinstene fra tiltaket tas ut gjennom fremtidige reduksjoner i virksomhetens budsjetttramme.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at medfinansieringsordningen gir gode resultater. Siden oppstarten i 2016 har den bidratt til 103 tiltak med samlede tilsagn på omkring 1,3 milliarder kroner. Prosjektene i perioden 2016–2025 melder samlede netto gevinster i offentlig sektor på over 1,3 milliarder kroner per år.

Vår undersøkelse viser at medfinansieringsordningen er godt kjent i statlige virksomheter. De virksomhetene som har brukt ordningen, opplyser at ordningen generelt har blitt opplevd som hensiktsmessig og at den gjorde det mulig å starte opp og gjennomføre viktige digitaliserings- og IT-prosjekter. En utfordring som flere trekker frem, er kravet om gevinstrealisering, og at det kan være krevende å ta ut de forventede effektiviseringsgevinstene som er knyttet til digitaliseringsprosjekter. Det pekes også på at prosjektene binder betydelige interne midler.

Flere departementer og virksomheter, som har valgt å ikke benytte ordningen, trekker frem tilsvarende utfordringer. Videre peker mange på at det ble vurdert å være for krevende å oppfylle egenfinansieringsgraden på 50 prosent, at kravene til gevinstuttak i etterkant ble vurdert som for høye, eller at det var for stor usikkerhet rundt fremtidige gevinster. Flere beskriver også at den nedre rammen på 10 millioner kroner er for høyt for mindre virksomheters størrelse og budsjett.

Riksrevisjonen merker seg at det ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet pågår et arbeid med å se på finansieringsordningene, og at det i første omgang kan bli endringer i medfinansieringsordningen.

## **5.6 Det er et potensial for økt bruk av fellestjenester, noe som kan gi effektivitetsgevinster for staten**

I staten er det mange fellestjenester som utføres av en statlig virksomhet, og som flere virksomheter kan benytte. Målet er effektiv ressursbruk og bedre kvalitet på oppgaveløsningen.

Fellestjenester kan være tilgjengelige for alle statlige aktører, for eksempel Statens innkjøpssenter eller markedsplassen for skytjenester fra DFØ, eller de kan være rettet inn mot enkeltsektorer eller forvaltningsnivåer. Eksempler på sistnevnte er Forsvarsbygg og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjons (DSS).

Undersøkelsen viser at det i liten grad er kartlagt hvilke gevinster staten har fått ut av fellestjenestene, og at det derfor ikke finnes noen samlet oversikt over dette.

Undersøkelsen viser også at bruken av fellestjenester i stor grad er frivillig.

Departementene gir i liten grad pålegg til underliggende virksomheter om å bruke fellestjenester, men mange departementer oppfordrer sine virksomheter til å benytte slike tjenester. Flere departementer understreker imidlertid at det i utgangspunktet er opp til virksomhetene å vurdere om det er hensiktsmessig å bruke denne typen tjenester.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet påpeker til Riksrevisjonen viktigheten av å samle oppgaver i fellestjenester i stedet for at statlige virksomheter skal konkurrere om den samme arbeidskraften. Ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet vil det variere fra område til område om bruken av fellestjenester skal være basert på frivillighet eller gjøres mer obligatorisk. Dette har blant annet å gjøre med sikkerhet. For enkelte virksomheter er det nødvendig med egne løsninger på enkelte områder. Et eksempel på en fellestjeneste som er obligatorisk å bruke for virksomheter i statlig sivil sektor, er avtalene fra Statens innkjøpssenter. I lys av at målet med fellestjenester er effektiv ressursbruk og bedre kvalitet på oppgaveløsningen, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig å sikre god oppslutning om de etablerte fellestjenestene og etablere nye tjenester der det er hensiktsmessig.

Undersøkelsen viser også at både departementer og underliggende virksomheter mener at bruk av fellestjenester kan gjøre at flere oppgaver og funksjoner kan løses, i tillegg til dem som allerede tilbys. Departementene mener at noen av de aktuelle områdene er HR, informasjonsforvaltning, sikkerhet og beredskap og juridiske tjenester. I tillegg mener noen departementer at det kan være aktuelt med mer samordning innenfor områder som for eksempel IT, arkiv og virksomhetsstyring. I tillegg til å oppnå stordrifts- eller samdriftsfordeler og besparelser for staten som helhet vil det å etablere flere oppgaver og funksjoner som fellestjenester kunne redusere sårbarheter, særlig for de mindre virksomhetene, og gi bedre kvalitet i oppgaveløsningen.

Riksrevisjonen mener det er et potensial for mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor gjennom å bruke fellestjenester i større grad og mer systematisk. Riksrevisjonen ser derfor positivt på det pågående arbeidet med en kunnskapsoppsummering i DFØ om hvordan fellestjenester organiseres og finansieres i dag, herunder kunnskap om kostnadsdelingsmodeller, og på hvilke områder fellestjenester kan være et virkemiddel for effektiv ressursbruk. Arbeidet skal bidra til kunnskap for å vurdere forbedring og videreutvikling av eksisterende fellestjenester og danne grunnlaget for å vurdere mulighetene for å etablere fellestjenester på nye områder. Riksrevisjonen legger til grunn at DFØs kunnskapsarbeid også vil ha oppmerksomhet på hvilke gevinster fellestjenestene gir, og i hvilken grad det bør være frivillig eller obligatorisk å bruke de ulike tjenestene.

## 5.7 Omfanget av statens juridiske styring av kommunesektoren er stort og har økt over tid

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren. Det går ut på at staten setter overordnede mål, økonomiske rammer og lover, men gir kommunene handlemfrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. En grunntanke er at kommunene selv er best egnet til å gjøre helhetlige prioriteringer og fordele begrensede ressurser. På den måten sikres prioriteringseffektivitet. Videre vil kommunene i et rammefinansiert system ha ansvar for egen ressursbruk og derfor også ha insentiver til å drive kostnadseffektivt. Prinsippet om rammestyring kan avvikes, men detaljert statlig styring skal da være nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Slike mål kan være å sikre likeverdige tjenester til innbyggere i hele landet eller å ivareta hensyn til liv og helse. Stortinget har ved flere anledninger pekt på at for stram og detaljert styring av kommunene kan gi for lite fleksibilitet til å se ulike tjenester i sammenheng, og at det kan gjøre det vanskelig med lokal tilpassing og effektiv bruk av ressurser.

Statens styring av kommunesektoren skjer gjennom både økonomisk og juridisk rammestyring. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det juridiske styringstrykket fra staten overfor kommunalsektoren er stort og har økt over tid. De statlige kravene har blitt mer omfattende og legger føringer på hvordan kommunene løser oppgaver, heller enn hva de skal oppnå. Det har beveget styringen fra rammestyring mot detaljstyring. Eksempler på slik detaljstyring er innføringen av bemanningsnormer og kompetansekrav i barnehage og skole og detaljerte prosess- og prosedyrekrav i barnevernet.

I utgangspunktet utfordrer juridisk detaljstyring rammestyringsprinsippet og begrenser kommunenes handlingsrom. Det blir en avveining mellom det som er formåleffektivt for å nå et nasjonalt mål, og kommunenes handlemfrihet til å selv prioritere ressursene ut fra lokale forutsetninger og behov. Kommunal- og distriktsdepartementet understreker også overfor Riksrevisjonen at hensikten med å styre detaljert ofte nettopp er å begrense kommunenes mulighet til å kunne velge noe vekk.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommunene opplever summen av alle lov- og forskriftskrav som en utfordring. Dette er også tidligere påpekt av blant annet Difi (2010) og Generalistkommuneutvalget (2023). I en kartlegging fra 2022 ble det slått fast at det ikke var mulig finne en totaloversikt over alle kravene kommunene stilles overfor, men at kommunene sannsynligvis står overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. En undersøkelse fra 2024<sup>42</sup> peker på at det høye styringstrykket kan være særlig krevende for mindre kommuner.

Undersøkelsen viser også at utredninger som ligger til grunn for statlige styringstiltak av kommunene, kan være mangelfulle. Dette er etter Riksrevisjonens vurdering uheldig fordi det kan bidra til mindre egnede og mer inngripende tiltak overfor kommunesektoren enn

---

<sup>42</sup> Lund & Co. (2024). Hvor egnet er lovgivning i styringen av kommunesektoren?, s. 129.

nødvendig. Riksrevisjonen merker seg for øvrig at DFØ i 2024<sup>43</sup> anbefalte at departementene og direktoratene blir flinkere til å følge utredningsinstruksen, blant annet ved i større grad å utrede alternative og mindre inngripende tiltak og bedre belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner.

## **5.8 Statsforvaltningen har ingen mekanisme for å avstemme helheten i den juridiske styringen av kommunesektoren, noe som kan redusere effektiviteten i sektoren**

Kommunal- og distriktsdepartementet skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Dette innebærer blant annet at Kommunal- og distriktsdepartementet skal forelegges alle departementenes juridiske og økonomiske forslag, det vil si endringer i lovverk som berører kommunesektoren og nye tiltak, samt omfanget og innretningen av øremerkede tilskudd.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at det ikke har noen totaloversikt over alle krav kommunene stilles overfor. Undersøkelsen viser videre at det per i dag er lagt bedre til rette for helhetlig styring når det gjelder de økonomiske virkemidlene staten benytter overfor kommunene, enn de juridiske virkemidlene. Finansieringen av kommunesektoren gjennom frie inntekter og bruk av øremerkede tilskudd på ulike områder kan vurderes samlet i regjeringens budsjettprosess, men det finnes ingen tilsvarende mekanisme for å vurdere de juridiske virkemidlene. Per i dag vurderes og fastsettes lover og forskrifter løpende og enkeltvis innenfor hver sektor, uten at det er etablert noen mekanisme for å vurdere helheten og totaliteten av den juridiske styringen av kommunesektoren og om nivået kan håndteres innenfor de ressursrammene kommunesektoren er gitt.

Riksrevisjonen vil påpeke at selv om hver enkelt lov- og forskriftsendring er godt begrunnet, så kan summen av statlige krav være krevende for kommunene å håndtere. Stortinget har også ved flere anledninger pekt på at for stram og detaljert styring kan føre til mangel på fleksibilitet i kommunene til å se ulike tjenester i sammenheng, og gjøre det vanskelig med lokal tilpassing og effektiv bruk av ressurser.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at statsforvaltningen ikke har oversikt over omfanget av krav kommunene stilles overfor, og at det mangler mekanismer for å samordne og avstemme helheten av den juridiske styringen av kommunesektoren. Dette reduserer muligheten for en samordnet, helhetlig og konsistent styring av kommunesektoren.

Riksrevisjonen registrerer for øvrig at kommunekommisjonen har levert en utredning i januar 2026. Utredningen dekker flere av temaene som er berørt i denne revisjonen, og Riksrevisjonen har videre merket seg at kommisjonens funn på flere områder sammenfaller med våre.

---

<sup>43</sup> DFØ. (2024). Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder, s. 37.

## 6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet i det pågående forbedringsarbeidet av statsbudsjettprosessen

- legger til rette for tidlige føringer for prioriteringer i budsjettarbeidet
- legger til rette for en tydelig avveining av fordeler og ulemper knyttet til avvikling eller effektivisering av eksisterende tiltak, sett opp mot mulighetene for å finansiere nye satsinger
- styrker mekanismene for å håndtere sektorovergrepene saker, slik at beslutningsgrunnlaget i større grad støtter opp under helhetlige og langsiktige prioriteringer

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

- sørger for å fremskaffe mer systematisk informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i statlig sektor
- legger til rette for at finansieringsordninger kan utnyttes bedre, slik at statlige virksomheter settes bedre i stand til å gjennomføre digitaliserings- og effektiviseringstiltak
- legger til rette for at statlige virksomheter i større grad realiserer gevinster av effektiviseringstiltak, særlig av digitaliseringstiltak

Riksrevisjonen anbefaler Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

- fortsetter arbeidet med å videreutvikle fellestjenester, og vurderer hvordan bruk av fellestjenester kan bidra til mer effektiv ressursbruk

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og distriktsdepartementet i samråd med øvrige departementer

- styrker samordningen av statens juridiske styring av kommunesektoren

## 7 Statsrådenes svar

Dokument 3:15 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor* ble sendt til digitaliserings- og forvaltningsministeren, finansministeren og kommunal- og distriktsministeren.

Riksrevisjonens brev til statsrådene følger i vedlegg 1, 3 og 5. Statsrådenes svar følger i vedlegg 2, 4 og 6.

## 8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. mai 2026

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Solveig Horne

Rigmor Aasrud

Harald Tom Nesvik

Tom-Christer Nilsen

---

Jens A. Gunvaldsen

## Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

### 9 Innledning

Det er stilt forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten. Disse kommer frem både i Stortingets bevilgningsreglement, i det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken. Alle statlige virksomheter har et ansvar for å sikre at ressursbruken er effektiv. Det overordnede ansvaret ligger imidlertid hos departementene.

I henhold til Prop. 1 S (2024–2025) for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har departementet koordineringsansvaret for forvaltningspolitikken, regjeringens IT-politikk og sektoransvaret for elektronisk kommunikasjon. Formålet med forvaltningspolitikken er å fastsette felles rammer for hvordan forvaltningen bør arbeide og være organisert. Dette skal blant annet fremme effektiv bruk av ressursene.

Det fremgår av Prop. 1 S (2024–2025) for Finansdepartementet at departementet har ansvar for å medvirke til et egnet grunnlag for vedtak i den økonomiske politikken og i budsjettarbeidet og å samordne arbeidet med statsbudsjettet og økonomistyringen i staten. Finansdepartementet forvalter bevilgningsreglementet og har et overordnet ansvar for utredningsinstruksen, samfunnsøkonomisk analyse og økonomiregelverket i staten, herunder systemansvar for statens konsernkontoordning og statsregnskapet. I forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet har departementet ansvar for statens prosjektmodell med kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter, og det koordinerer arbeidet med områdegjennomganger for å effektivisere og målrette ressursbruken over statsbudsjettet.

I kapittel 10 belyser vi de mest sentrale, sektorovergripende virkemidlene og prosessene for å sikre effektiv ressursbruk i statlig sektor.

I kapittel 11 belyser vi departementenes styring og oppfølging av effektiv ressursbruk på sine ansvarsområder.

I kapittel 12 belyser vi hvordan staten overordnet styrer kommunesektoren for å legge til rette for en effektiv ressursbruk i kommunene.

# 10 Virkemidler og prosesser for å legge til rette for en effektiv ressursbruk på tvers av sektorer i staten

## 10.1 Det er forventninger om effektivitet, men ingen egen strategi for arbeidet med effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Alle offentlige virksomheter står overfor generelle forventninger om og krav til effektiv ressursbruk. Men det er ikke en egen overordnet felles plan eller strategi for effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet viser begge til at det er vanskelig å se for seg en hensiktsmessig tilnærming i en felles plan som skal dekke effektivitet på tvers av de ulike delene av offentlig sektor. Offentlig sektor er stor og spenner over ulike typer virksomheter, fra kommunesektoren til helseforetak og et mangfold av direktorater og etater med et stort spenn i oppgaver. Tilnærmingen til effektiv ressursbruk vil også nødvendigvis variere. Det er derfor ansvaret for å effektivisere er lagt hos alle.

Finansdepartementet viser til at arbeidet med effektiv ressursbruk og effektivisering ikke bør ses på som aktiviteter som skjer på siden av kjernevirksomheten i statlige virksomheter, men skal være et gjennomgående hensyn i all statlig virksomhet. Ifølge Finansdepartementet vil nesten alle styringsaktivitetene i en virksomhet og i styringsdialogen i praksis ha en effektivitetsdimensjon, for eksempel beslutningsgrunnlag for valg av virkemidler, digitalisering, organisatoriske endringer og løpende endringer av arbeidsprosesser.

I svar på skriftlig spørsmål opplyser fagdepartementene gjennomgående at de ikke har en egen helhetlig plan eller strategi for arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk innenfor sine ansvarsområder, verken for underliggende virksomheter eller for arbeidet i departementet. Flere av departementene peker på at arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk allerede er innarbeidet i de ulike styringsprosessene som departementet har med underliggende virksomheter. Noen av dokumentene som departementene henviser til som sentrale i denne sammenheng, er virksomhetsstrategier og -planer for både departement og underliggende virksomhet, strategier for ulike områder og sektorer og styringsdokumenter mellom departement og virksomhet.

### 10.1.1 Perspektivmeldingen og sektorvise planer er relevante for arbeidet med effektiv ressursbruk

Perspektivmeldingene legges frem av Finansdepartementet hvert fjerde år. Den drøfter langsiktige utfordringer i norsk økonomi og hvordan regjeringen planlegger å møte disse (jf. kapittel 7.6 i Perspektivmeldingen omtalt i «bakgrunn»). Digitaliserings- og

forvaltningsdepartementet anser at Perspektivmeldingen fra 2024 gir en hovedretning, og derfor kan betraktes som en overordnet strategi fra regjeringen for de utfordringene som offentlig sektor vil få frem i tid, og de valgene som må tas. Utfordringene i offentlig sektor handler særlig om effektiv bruk av arbeidskraft og å bruke ressursene der de gir størst nytte. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har et samordningsansvar for at offentlig sektor arbeider med utfordringer som drøftes i Perspektivmeldingen.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet påpeker på at det er viktig å vurdere felles planer for områder hvor dette er hensiktsmessig, og at slike vurderinger er kunnskapsbaserte. Selv om det viktigste effektiviseringsarbeidet skjer i den enkelte virksomheten og sektoren, er det sentrale fellestiltak som kan støtte virksomhetenes arbeid, og som bør håndteres helhetlig. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets har også ansvaret for flere fellesstrategier og ordninger som skal sikre effektivitet for forvaltningen i stort. På departementets eget område skal Arbeidsgiverstrategien (2024–2027) og Digitaliseringsstrategien (2024–2030) bidra til en mer effektiv ressursbruk i både statlig og offentlig sektor. Videre er Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor: Kultur, ledelse, kompetanse* en felles «plan» for hva sektorene bør bruke som virkemiddel for å få en effektiv omstilling. Disse strategiene spenner over brede, sektorovergripende områder, og de gir retning både for departementenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk og i effektiviseringsarbeidet.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har et særlig pådriveransvar for å gjennomføre og følge opp departementsfellesskapets strategi *Gode hver for oss. Best sammen*. Strategien gir retning for utviklingsarbeidet og beskriver felles mål, tiltak og aktiviteter som utvikler departementene og departementsfellesskapet som et faglig sterkt og effektivt embetsverk, for hele regjeringen og for hver enkelt statsråd. Her understrekes det at departementene skal utnytte de samlede ressursene sine effektivt og være samordnet i gjennomføringen av politikken.

Det er også en del sektorvise planer som anses å være relevante for å sikre effektiv ressursbruk. Nasjonal transportplan (NTP) er en helhetlig strategi for transportpolitikken og legger grunnlaget for samordnet, langsiktig planlegging og virkemiddelbruk på tvers av transportsektoren for de neste tolv årene. I Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* er det overordnede målet for transportpolitikken «[e]t effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050». Et av de fem hovedmålene, «Mer for pengene», handler om å etterstrebe effektiv ressursbruk, gjennom å enten få mer effekt for de samme midlene eller få samme effekt for mindre ressursinnsats. I Forsvarets langtidspan for forsvarssektoren (Prop. 87 S (2023–2024)) for perioden 2025–2036 redegjøres det for forsvarssektorens arbeid med forbedring og effektivisering.

## 10.1.2 Mange virkemidler og prosesser skal bidra til effektiv ressursbruk på tvers av sektorer i staten

I arbeidet med revisjonen har vi identifisert mange ulike virkemidler og prosesser som skal bidra til å sikre effektiv ressursbruk på tvers av sektorer i staten. I det følgende vil vi gå gjennom virkemidlene og prosessene som relevante aktører mener er de mest sentrale:

- statsbudsjettprosessen
- arbeid med gevinstrealisering
- arbeid med digitalisering og forvaltningspolitikk
- utvikling og bruk av fellestjenester og løsninger
- arbeid med å få frem kunnskap om effektiv ressursbruk

## 10.2 Statsbudsjettprosessen

### 10.2.1 Statsbudsjettprosessen skal gi et godt grunnlag for å prioritere og beslutte i regjeringen og Stortinget

Budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen for regjeringen. Budsjettprosessen skal gi et godt opplyst grunnlag for politiske prioriteringer og beslutninger om fordeling av knappe ressurser, først i regjeringen og deretter i Stortinget.<sup>44</sup> Den skal ivareta politiske behov for oversikt og analyse, og den skal gi et grunnlag for å omprioritere for å finne midler til nye politiske prioriteringer og innovasjonsarbeid.<sup>45</sup>

I veilederen for statlig budsjettarbeid står det at budsjettarbeidet har tre hovedfunksjoner: en konstitusjonell, en politisk og en administrativ. Det er den administrative funksjonen som skal legge grunnlaget for at forvaltningen bruker statens midler på en mest mulig effektiv måte. Statsbudsjettet skal være et hjelpemiddel for å drive statens virksomhet så effektivt som mulig.<sup>46</sup>

Regjeringens og departementenes arbeid med forslaget til statsbudsjett er basert på prinsippet om rammebudsjettering.<sup>47</sup> Det skal gi et hensiktsmessig grunnlag for politiske prioriteringer og effektiv ressursbruk. Når regjeringen har fastsatt utgifts- og inntektsrammene per departement og definert de politiske hovedprioriteringene for budsjettet, skal departementene fordele utgiftene og inntektene på kapitler og poster.<sup>48</sup> Dette innebærer at budsjettarbeidet skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer som regjeringen fastsetter for hvert departement tidlig i budsjettprosessen. Formålet er å gi et hensiktsmessig grunnlag for å styre statens totale utgifter og inntekter og legge grunnlag for effektiv politisk prioritering. Det er det enkelte departements ansvar å sørge for at de politisk prioriterte sakene gis plass innenfor de tildelte rammene.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Finansdepartementets svar på brev med spørsmål. September 2025.

<sup>45</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen, s. 9.

<sup>46</sup> Finansdepartementet. (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> R-4/2025. HOVUDBUDSJETTSKRIV FOR 2026. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/arlige/2025/r4-2025.pdf>

<sup>49</sup> Finansdepartementet. (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder.

Rammebudsjetteringsprinsippet hindrer likevel ikke regjeringen i å gå inn i enkeltsaker og ta standpunkt til utformingen av budsjettforslaget på et detaljert nivå om den ønsker det.<sup>50</sup>

I undersøkelsen har vi sett nærmere på budsjettarbeidet i statlige virksomheter og i departementene. Vi har ikke vurdert den videre prosessen med statsbudsjettet som skjer i regjering og den etterfølgende behandlingen i Stortinget.

### **10.2.2 Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet**

Regjeringen legger frem sitt forslag til statsbudsjett for Stortinget hver høst. Statsbudsjettet legges frem i flere dokumenter. Nasjonalbudsjettet, Meld. St. 1, gir en samlet fremstilling av den økonomiske utviklingen i Norge og internasjonalt. Denne fremstillingen begrunner budsjettprioriteringene, både på kort og på lang sikt. Statsbudsjettet, Prop. 1 S også kalt «Gul bok», inneholder en oversikt over regjeringens samlede budsjettforslag, fordelt på departementer, kapitler og poster. Hvert fagdepartement fremmer også egne budsjettproposisjoner med detaljerte beskrivelser av hva det enkelte departementet foreslår, Prop. 1 S fagproposisjoner. I tillegg fremmer Finansdepartementet skatte-, avgifts- og tollbestemmelser i en egen proposisjon til Stortinget, Prop. 1 LS Skatter og avgifter.<sup>51</sup>

Regjeringen har den overordnede styringen av arbeidet med innholdet og prosessen for statsbudsjettforslaget. Det innebærer å fastsette utgifts- og inntektsrammene for fagdepartementenes budsjettforslag og de politiske hovedprioriteringene som budsjettet skal bygge på, samt innretningen av den økonomiske politikken med skatter og avgifter.<sup>52</sup>

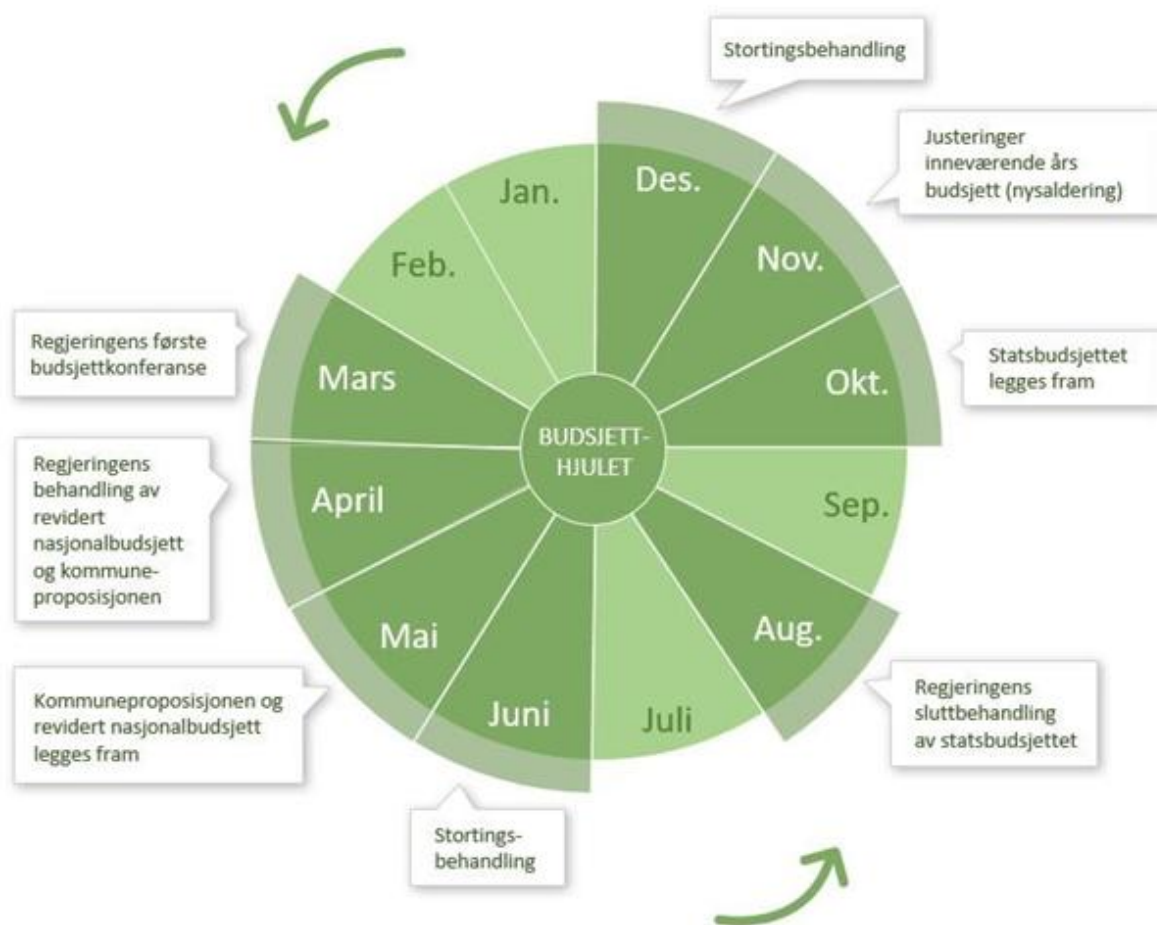
---

<sup>50</sup> Finansdepartementet. (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder.

<sup>51</sup> Stortinget. (2021). Hentet 6. januar 2026 fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/Budsjettdokumentene/>

<sup>52</sup> Finansdepartementet. (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder.

Figur 3 Hovedpunkter i arbeidet med statsbudsjettet



Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Hentet 12. mai 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/statsbudsjettet-kommunesektorens-inntektsrammer/id2829982/>

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet for regjeringen. Dette innebærer at Finansdepartementet er budsjettsekretariat for regjeringen og skal samordne arbeidet med budsjettene som regjeringen legger frem for Stortinget. Dette arbeidet følger et fast årshjul som vises i figur 3.

Finansdepartementet har ansvar for å forberede beslutningsgrunnlaget til regjeringens budsjettkonferanser i mars og august, og ansvar for forberedelse til beslutninger i revidert nasjonalbudsjett (RNB) og nysalderingen, når det gjelder den samlede økonomiske politikken, budsjettpolitikken og skatte- og avgiftsopplegget.<sup>53</sup>

Før regjeringens budsjettkonferanser sender Finansdepartementet ut rundskriv med retningslinjer for det materialet fagdepartementene må forberede, og en tidsplan for arbeidet. Fagdepartementene skal i den forbindelse legge frem alle saker som kan få betydning for utgifter og/eller inntekter i statsbudsjettet eller for norsk økonomi for Finansdepartementet.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Finansdepartementet. (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder.

<sup>54</sup> Regjeringen.no. Hentedato 9. desember 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/budsjettarbeidet/id439269/>

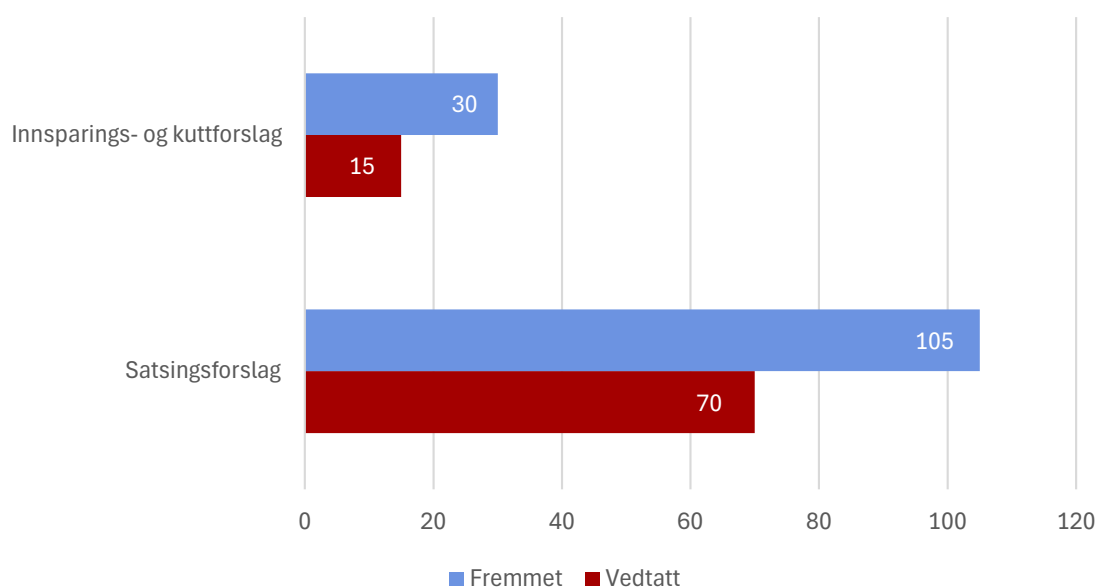
Fagdepartementene utarbeider budsjettforslag for sine områder innenfor de utgifts- og inntektsrammene og hovedprioriteringene som regjeringen har fastsatt for hvert departement tidlig i budsjettprosessen. Budsjettforslagene skal være i tråd med kravene som angis i utredningsinstruksen. Statsbudsjettforslaget fra finansministeren må innrettes slik at fagdepartementenes samlede utgifter og inntekter, sammen med skatte- og avgiftsopplegget, harmonerer med den økonomiske politikken regjeringen ønsker å føre.<sup>55</sup>

De underliggende virksomhetene involveres i varierende grad av det overordnede departementet, spesielt i arbeidet med forslag til innsparing, kutt og satsinger.<sup>56</sup>

### 10.2.3 Innsparings-, kutt- og satsingsforslag

For større prosjekter eller tiltak, som vurderes å ikke kunne dekkes gjennom eksisterende bevilgningsrammer, kan virksomhetene utarbeide satsingsforslag. Satsingsforslag fremmes av virksomhetene til det overordnede departementet, behandles i regjeringens budsjettkonferanser og økte bevilgninger vedtas formelt av Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet. Virksomhetene står også fritt til å fremme forslag om mulige innsparings- og kuttforslag i statsbudsjettet som for eksempel kan gi rom for nye prioriteringer.

**Figur 4 Antall virksomheter som de siste årene har fremmet og fått vedtatt henholdsvis innsparings- og kuttforslag og satsingsforslag. n =144.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Vi har i vår spørreundersøkelse spurt om virksomhetene har fremmet ett eller flere satsingsforslag til det overordnede departementet i løpet av de siste årene. Av totalt 144 spurte virksomheter er det 105 som svarer ja, jf. figur 4. Det innebærer at tre av fire statlige virksomheter de siste årene har fremmet ett eller flere satsingsforslag til det overordnede

<sup>55</sup> Finansdepartementet. (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder.

<sup>56</sup> Ibid.

departementet. Av disse virksomhetene opplyser igjen 70 virksomheter, altså to av tre av totalt 105 virksomhetene som har fremmet et satsingsforslag, at ett eller flere av disse forslagene har blitt helt eller delvis vedtatt.

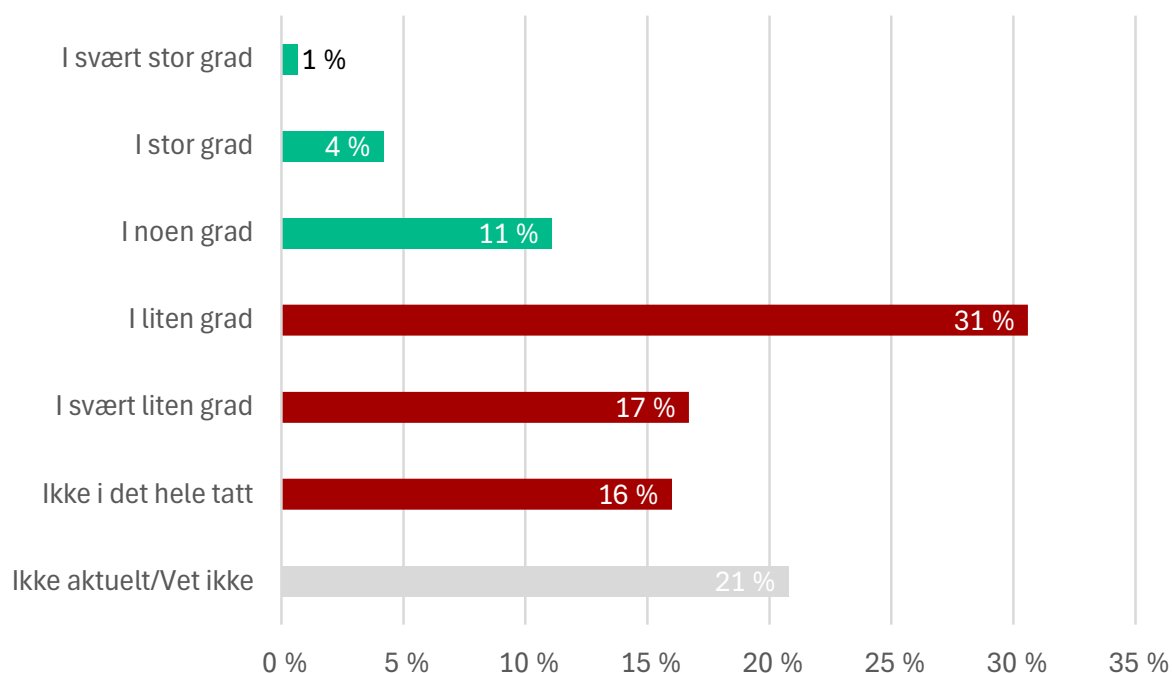
Virksomhetene ble på tilsvarende måte bedt om å opplyse om omfanget av kuttforslag de har fremmet de siste årene. Av de totalt 144 virksomhetene som ble spurt, svarer 30 virksomheter ja, jf. figur 4. Det innebærer at en av fem statlige virksomheter de siste årene har fremmet ett eller flere forslag om innsparinger eller kutt. Det er altså vesentlig færre virksomheter som har fremmet innsparings- og kuttforslag til sitt overordnede departement, enn som har fremmet satsingsforslag.

Av de 30 virksomhetene som oppgir å ha fremmet innsparings- og kuttforslag, er det 15 virksomheter, altså halvparten av virksomhetene, som oppgir at ett eller flere av forslagene helt eller delvis har blitt vedtatt.

### Virksomhetene har svake insentiver til å fremme innsparings- og kuttforslag

På spørsmål om i hvilken grad virksomhetene blir oppfordret av sitt overordnede departement til å fremme kuttforslag, svarer 36 prosent at de blir det i svært stor, i stor eller i noen grad. Det er 45 prosent som svarer at de blir det i liten grad, i svært liten grad eller ikke i hele tatt blir det.<sup>57</sup> Om lag halvparten av virksomhetene svarer i spørreundersøkelsen at satsings- og kuttforslag som hovedregel utarbeides i dialog med det overordnede departementet.

**Figur 5. Virksomheters svar på spørsmålet: I hvilken grad har din virksomhet insentiver til å fremme kuttforslag til overordnet departement? n = 144.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

<sup>57</sup> De resterende (19 prosent) svarer ikke aktuelt / vet ikke.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene også bedt om å svare på i hvilken grad de har insentiver til å fremme kuttforslag til det overordnede departementet. Det er 16 prosent av virksomhetene som svarer at de i svært stor grad, i stor grad eller i noen grad er enig i denne påstanden, jf. de grønne søylene i figur 5. Det er 63 prosent som svarer at de i liten grad, svært liten grad eller ikke i det hele tatt er enig i påstanden, jf. de røde søylene i figur 5. Det er 21 prosent av virksomhetene som svarer «Ikke aktuelt/vet ikke» på dette spørsmålet. Det vil si at nesten to tredjedeler av de statlige virksomhetene svarer at de i *liten grad* har insentiver til å fremme innsparings- og kuttforslag.

Nesten 40 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at budsjettprosessen legger godt til rette for å få frem forslag om effektivisering og kutt, mens 26 prosent er helt eller delvis uenig i dette. Videre oppgir nesten 26 prosent av virksomhetene at de verken er enig eller uenig påstanden. I overkant av 9 prosent oppgir at spørsmålet ikke er aktuelt for dem. Noen av virksomhetene som sier de er uenige, utdyper at departementene primært er opptatt av å bevare eller øke egne rammer, og at det er få insentiver til å jobbe sammen for et bedre statsbudsjett. I tillegg beskrives det som utfordrende at forslag må spilles inn svært tidlig i prosessen, noe som gjør det vanskelig å komme med oppdaterte, aktuelle forslag.

I utdypende fritekstsvar om kuttforslag er det flere virksomheter som forteller at de opplever at kuttforslagene ofte er en formalitet i budsjettprosessen, uten at de nødvendigvis fører til reelle kutt. Det reduserer motivasjonen for å legge ned arbeid i å utarbeide grundige forslag. Mange virksomheter viser også til at det er betydelige etterslep på investeringer i infrastruktur og vedlikehold, og at ytterligere kutt vil svekke tjenestekvaliteten og oppgaveutførelsen. Det samme opplyser virksomheter som har en stadig økende oppgaveportefølje, spesielt innenfor nye områder som sikkerhetspolitikk, kunstig intelligens og digitalisering. Dette fører til at de prioriterer vekst fremfor kutt.

De fleste departementene opplyser at underliggende virksomheter blir bedt om å gi innspill til kuttforslag for sin virksomhet i forbindelse med budsjettprosessen. Kuttforslagene skal identifisere konkrete områder der det er mulig å redusere kostnader uten at det går vesentlig ut over kjerneoppgavene eller kvaliteten på tjenestene. Flere departementer oppgir at virksomhetene har få insentiver til å fremme kuttforslag, men at insentivene blir sterkere hvis virksomhetene får beholde deler av innsparingene til omprioriteringer eller andre tiltak. Noen departementer viser til at for bemanningstunge virksomheter som ofte sliter med å ha tilstrekkelig med bemanning, er det utfordrende å vurdere og fremme kuttforslag som ikke innebærer reduksjon i antall ansatte. Flere departementer opplyser at virksomhetene i større grad fremmer satsingsforslag enn kuttforslag i budsjettprosessen. Et av departementene peker på at forventninger til virksomhetene, uavhengig av insentiver, bør bli tydeligere når det gjelder forslag til kutt, effektivisering og forenkling.

I DFØs evaluering av budsjettprosessen (2024) beskriver informantene<sup>58</sup> at det mangler en insentivstruktur for å få frem gode innsparingsforslag. De opplever at den årlige runden med innsparings- og kuttforslag krever mye ressursbruk og gir lite avkastning. DFØs informanter etterlyser en mer langsiktig og helhetlig tilnærming til innsparinger. Flere av informantene opplyser at det fremmes kuttforslag som kan realiseres, fremfor kutt som reflekterer ønskede politiske prioriteringer. Konsekvensen er at de samme postene som blir kuttet år etter år, for eksempel driftsposter og forskning og utvikling, uten at det tas nødvendig hensyn til hvilke konsekvenser kuttene kan få på sikt.<sup>59</sup>

Videre viser DFØs evaluering til at departementer som fremmer gode kuttforslag, kommer dårligere ut i budsjettprosessen, fordi kuttene deres blir realisert. Det svekker insentivene for å fremme kuttforslag. Poster som kunne vært fremmet som kuttforslag, blir heller brukt til å dekke interne omprioriteringer etter at budsjetttrammen er satt. Selv om evalueringen viser at det kan være nyttig for virksomhetene å gjennomgå eget budsjettgrunnlag, blir den årlige kuttrunden beskrevet som en prosess preget av spill og taktiske vurderinger. I evalueringen blir det vist til at flere departementer utreder og fremmer kuttforslag til regjeringen, selv om man på forhånd vet at tiltaket er urealistisk eller politisk uholdbart. Forfatterne skriver: «Informantene er samstemte om at en slik praksis forkludrer budsjettprosessen og forringer regjeringens beslutningsgrunnlag.»<sup>60</sup>

På spørsmål om i hvilken grad Finansdepartementet har fulgt opp de andre departementene i arbeidet med kuttforslag og innsparinger, jf. synspunktene som kommer frem i DFØs evaluering fra 2024, viser departementet til at dette skjer i det løpende arbeidet med statsbudsjettet. Finansdepartementet opplyser at kuttforslagene kan være av noe ulik kvalitet, men at dette blir fulgt opp med aktuelle departementer som en del av budsjettprosessen.

Arbeidet med innsparinger er ifølge Finansdepartementet en viktig del av budsjettprosessen og det utviklingsarbeidet som nå gjøres. Dette blir omtalt nærmere i kapittel 10.2.11. Finansdepartementet viser til at det har tett kontakt med fagdepartementene i dette arbeidet, og at de både involveres og orienteres løpende. Det er etablert et budsjettledernetverk som består av alle som leder budsjettseksjoner i de andre departementene. Dette nettverket har normalt møter i forbindelse med hver budsjetttrunde. I tillegg er nettverket brukt hyppig i arbeidet med å forbedre budsjettprosessen.

### Nærmere om satsingsforslag

DFØs evaluering av budsjettprosessen fra 2024 viste blant annet at det utarbeides for mange satsingsforslag, og at de i for liten grad siles bort underveis i budsjettprosessen. Dette gjør det vanskelig å tenke helhetlig og langsiktig. Budsjettlederne DFØ har intervjuet sier at departementene har innrettet arbeidet med satsingsforslag ulikt. Det

---

<sup>58</sup> Informantene DFØ har intervjuet fra departementene er ni departementsråder, fem ekspedisjonssjefer og 16 budsjettledere for arbeidet med statsbudsjettet i hvert departement. DFØ har også intervjuet ni tidligere og sittende politikere og fire virksomhetsledere i underliggende virksomheter.

<sup>59</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen, s. 23 og 24.

<sup>60</sup> Ibid s. 18.

varierer om departementene gjenbraker satsingsforslag fra tidligere år og om departementet involverer og har dialog med fagavdelinger i departementene og med underliggende virksomheter. Det varierer også om departementene prioriterer og siler mellom satsingsforslagene før de sendes videre til Finansdepartementet. Fagdepartementene beskriver at satsingsforslagene oppstår i samspill mellom departementet, de underliggende virksomhetene og den politiske ledelsen.

DFØs evaluering viser videre til at det er en utbredt holdning at flere formelle og uformelle aspekter ved dagens prosess legger opp til at det blir mange satsingsforslag, og at det er et visst innslag av spill ved utarbeidelsen av satsingsforslag. Blant annet blir det pekt på at det burde være tydeligere prioriteringer som gir reelle føringer for arbeidet med satsingsforslag. Lite bindende føringer gjør det vanskelig å forutse hva slags forslag som vil gå gjennom, noe som gjør at omfanget av forslag ikke begrenses. Det blir også vist til at en større andel av satsingsforslagene burde vært avklart administrativt. Enkelte virksomhetsledere har også pekt på utfordringer ved tverrgående satsinger, der flere virksomheter deler ansvar for gjennomføringen.

### **Liten grad av kvalitetssikring og siling av satsingsforslag**

Finansdepartementet tar imot alle satsingsforslag som kommer inn i budsjettprosessen. Departementet skal blant annet legge til rette for at beslutningstakerne kan se disse forslagene i en større sammenheng når de legges frem.

I DFØ-notatet *Strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen fra 2025* sammenlignes den norske statsbudsjettprosessen med prosessen i andre land. Her fremgår det at mange informanter ønsker å begrense antallet satsingsforslag som fremmes for regjeringen. Evalueringen viser til at andre land har andre mekanismer enn det norske Finansdepartementet. Blant annet har finansdepartementene i både Sverige og Danmark en tydeligere portvokterrolle, og det er etablert tydeligere mekanismer for å kvalitetssikre og sile satsingsforslag før de legges frem for politisk nivå, enn hva som er tilfelle i Norge. Finansdepartementene har også myndighet til å avvise satsingsforslag som ikke er godt nok utredet, en mulighet DFØ viser til at departementene benytter.

Ifølge Finansdepartementet har den norske budsjettprosessen ikke noe tilsvarende silingsprosess. I den norske budsjettprosessen har Finansdepartementet, som koordinerende departement, i oppgave å ta imot alle satsingsforslagene som kommer inn. Departementet skal blant annet legge til rette for at disse forslagene kan ses i en større sammenheng av beslutningstakerne når de legges frem for dem.

Finansdepartementet opplyser at de ikke kan gå i detaljer om hvordan regjeringen organiserer sin interne budsjettprosess, men opplyser om at arbeidet med forbedringer i budsjettprosessen som Stortinget har blitt orientert om, fortsetter. Endringer vil skje stegvis og over tid, av hensyn til å kunne opprettholde kvalitet og presisjon i materialet som forelegges Stortinget. Departementet viser i intervju til at målene for utvikling av budsjettprosessen omtales i Gul bok for 2025. Departementets inngang til dette er å se hva som er mulige, og hva som er hensiktsmessige steg å ta i arbeidet med å forbedre

budsjettprosessen. Ifølge Finansdepartementet er det viktig å begrense risikoen, og departementet ønsker derfor å unngå raske og store endringer.

### 10.2.4 Rammeverk for å vurdere statlige digitaliseringstiltak i budsjettprosessen

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at det er utarbeidet et rammeverk for å avveie statlige digitaliseringstiltak mot hverandre. Rammeverket innebærer en forbedret metode for å prioritere digitaliseringsrelevante satsingsforslag, der tiltak ses i sammenheng og rangeres ut fra kriteriene samfunnsøkonomisk lønnsomhet, modenhet, om de oppfyller målene i digitaliseringsstrategien og i hvilken grad krav og føringer i digitaliseringsrundskrivnet etterleves.<sup>61</sup> Departementet opplyser at den pågående utviklingen innen porteføljestyring vil være relevant for helheten i arbeidet.<sup>62</sup>

Digitaliseringsrundskrivnet beskriver hvordan rammeverket skal brukes. Når fagdepartementet sender inn IT-relaterte budsjettforslag i regjeringens budsjettprosess, skal det også sende en kopi til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, sammen med et utfylt skjema. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet vurderer og prioriterer mottatte satsingsforslag og gir en administrativ uttalelse til Finansdepartementet før regjeringens første budsjettkonferanse i mars. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet vektlegger i størst grad kriteriene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet og modenhet.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at for 2026 har regjeringen totalt fremmet åtte forslag i de ulike budsjettforeleggene for Stortinget. Forslag som blir vurdert i henhold til kriteriene, er tiltak som er over terskelverdien på 15 millioner kroner, eller oppfyller den fastsatte definisjonen for digitaliseringstiltak i det metodiske rammeverket og kan vise til samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller plan for realisering av gevinster.<sup>63</sup>

Finansdepartementet opplyser at departementet mottar alle digitaliseringsforslagene og har ansvaret for å sammenstille og presentere dem på en måte som gjør at beslutningstakerne kan se ting i sammenheng og få gjort gode vurderinger. Departementet forventer at prosessen med å gjøre en systematisk vurdering som fagdepartementene får tilbakemelding på, skal føre til bedre digitaliseringsforslag i budsjettprosessen. Ifølge Finansdepartementet er det opp til politikerne hvordan de bruker denne informasjonen til å veie forslagene mot hverandre. Kravene som stilles til digitaliseringsforslagene, er ifølge Finansdepartementet ikke annerledes enn kravene som stilles til andre satsingsforslag, men det betyr at vurderingene av forslagene spisses mer mot hva som er spesielt relevant for digitalisering.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets svar på skriftlige spørsmål. September 2025.

<sup>62</sup> Brev fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 25. mars om tilbakemelding på rapportutkast.

<sup>63</sup> Verifisert referat fra intervju med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 16. oktober 2025.

<sup>64</sup> Verifisert referat fra intervju med Finansdepartementet 31. oktober 2025.

## 10.2.5 Bruk av områdegjennomganger i budsjettprosessen

Områdegjennomganger er analyser av utvalgte områder for å komme frem til forslag til effektivisering og bedre målretting av ressursbruken over statsbudsjettet. Det er et verktøy for å se om ressurser brukes effektivt i en virksomhet, i en sektor eller på et område. Formålet er å utrede og foreslå endringer som kan bidra til å forbedre måloppnåelsen og/eller øke handlingsrommet i budsjettet ved innsparinger eller ved å forhindre utgiftsvekst. Arbeidet skal utføres etter et rammeverk som forvaltes av Finansdepartementet.<sup>65</sup> Per mai 2026 var det gjennomført 23 områdegjennomganger.

En viktig årsak til at skiftende regjeringer har ønsket å benytte områdegjennomganger i sitt arbeid med effektiv ressursbruk, er at det ventes strammere statsbudsjetter i tiden fremover.<sup>66</sup>

Finansdepartementet opplyser at områdegjennomganger gjennomføres som et samarbeidsprosjekt mellom Finansdepartementet og det berørte fagdepartementet. Områdegjennomganger settes i gang av regjeringen. Analysene kan gjøres av utredere eller av en interdepartemental arbeidsgruppe, og resultatet presenteres for regjeringen. Etter at sluttrapporten er levert, er det opp til det ansvarlige departementet å håndtere og vurdere anbefalingene som er mottatt. Departementene skal komme tilbake til regjeringen med en gevinstrealiseringsplan i etterkant av sluttrapporten. Forslag til oppfølging av områdegjennomganger skal legges frem for regjeringen, som tar stilling til hvilke endringer som skal gjennomføres.

Flere departementer opplyser i svar på skriftlige spørsmål at områdegjennomganger kan være et nyttig virkemiddel i budsjettprosessen. Samtidig understreker også flere departementer at områdegjennomganger er ressurskrevende å gjennomføre og følge opp. Et av departementene peker på at det derfor må vurderes nøye hvilke områdegjennomganger som skal iverksettes.

### Oppfølging og gevinstrealisering av foreslåtte tiltak i områdegjennomgangene

Det er det ansvarlige fagdepartementet som skal sørge for at anbefalingene i en områdegjennomgang blir fulgt opp. Finansdepartementet opplyser at oppfølgingen av en områdegjennomgang vil skje på ulike måter. Departementet viser til at den interne prosessen for oppfølgingen er beskrevet i rammeverket. Her står det: «Ansvarlige statsråder, i samråd med finansministeren, skal legge frem utkast til gevinstrealiseringsplaner i r-notater før behandling i budsjettprosessen. Det tas endelig stilling til budsjettmessige konsekvenser på budsjettkonferansene.»

Finansdepartementet sier i intervju at det ber utrederne i områdegjennomgangene om å komme med modige anbefalinger. Det betyr at departementet ikke nødvendigvis forventer at alle anbefalingene skal gjennomføres, men det forventer at hver områdegjennomgang skal komme med noen anbefalinger som kan gjennomføres. Det er ingen sluttdato for oppfølgingen av en områdegjennomgang. Evalueringmessig er det

---

<sup>65</sup> Finansdepartementet. (2023). Rammeverk for områdegjennomganger. Veileder.

<sup>66</sup> Ibid.

en utfordring at ikke alt materialet om hvordan oppfølgingen gjøres, er offentlig tilgjengelig, ifølge departementet.

Finansdepartementet viser til at det kan være enklere å ha en plan for å realisere kutt i kronebeløp enn for andre type gevinster. Departementet peker på at områdegjennomganger ofte gjennomføres på områder med andre pågående prosesser. Det gjør det krevende å isolere effekter av gevinster av hva den enkelte områdegjennomgangen har bidratt til.

Finansdepartementets opplyser at områdegjennomgangene vil være et av flere kunnskapsgrunnlag som det ansvarlige departementet forholder seg til i planleggingen av tiltak. Oppfølgingen av tiltak er integrert i departementets ordinære prosesser og styring. Derfor vil det være utfordrende å tilordne spesifikke gevinster til områdegjennomganger alene. Finansdepartementet opplyser videre at anbefalingene i områdegjennomgangene er av ulik karakter og modenhetsgrad. Noen forslag vil kreve mer utredning. Videre utredninger kan synliggjøre alternative tiltak som må veies mot hverandre, eller kan avdekke uønskede konsekvenser som gjør at tiltakene ikke gjennomføres.

### Utfordringer med oppfølging og videre arbeid

I 2020 gjennomførte DFØ en evaluering av områdegjennomganger og fant noen forbedrings- og utviklingsmuligheter blant annet knyttet til oppfølging. Som følge av evalueringen ble oppfølgingsregimet endret fra 2024. Oppfølgingen av områdegjennomganger skal etterevalueres av DFØ, tre år etter at regjeringen har tatt stilling til hovedfunnene og anbefalingene fra gjennomgangen.<sup>67</sup> Finansdepartementet opplyser at dette er en del av arbeidet med metodeutviklingen, som skal gjøre at det blir en klarere forventning om at departementene skal kunne redegjøre for hvordan anbefalingene i områdegjennomgangene er fulgt opp.

Finansdepartementet har både i 2024 og 2025 gitt DFØ i oppdrag å prioritere tiltak for å videreutvikle oppfølgingsfasen for områdegjennomganger. Målet er å utarbeide mer hensiktsmessig veiledning og nyttige eksempler til det ansvarlige departementet, eksempelvis hvordan departementet kan systematisere tiltak, ansvar og gevinster fra en områdegjennomgang, samtidig som arbeidet er hensiktsmessig integrert med øvrig arbeid i det ansvarlige departementet. Finansdepartementet trenger tilstrekkelig informasjon om at det som er besluttet å gjennomføre, faktisk blir gjennomført på en god måte. DFØs arbeid skal føre til et revidert rammeverk for områdegjennomganger.

#### 10.2.6 Krav til utredning av statlige tiltak

Alle forslag til statlige tiltak som forventes å gi virkninger for andre enn virksomheten selv, skal som hovedregel følge instruksjonen om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksjonen)<sup>68</sup>. Dette gjelder også fagdepartementenes innspill om satsinger til regjeringens budsjettkonferanser.

---

<sup>67</sup> Tildelingsbrev DFØ 2024.

<sup>68</sup> Gjeldende regler for utredning er fastsatt ved kongelig resolusjon av 19. februar 2016. Finansdepartementet har ansvaret for å forvalte instruksjonen. Finansdepartementet har delegert ansvaret for å forvalte og veilede om instruksens bestemmelser

Utredningsinstruksen stiller krav til utredning av alle statlige tiltak før vedtak fattes, herunder en gjennomgang av ventede positive og negative virkninger. Formålet er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som reformer, regelendringer og investeringer. Jo viktigere beslutningen som skal tas, er, desto høyere er kravene til utredning.

Reglene for samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak skal bidra til at politikere og andre beslutningstakere får solid og sammenlignbar informasjon om konsekvensene av et tiltak når de skal veie ulike alternativer mot hverandre.<sup>69</sup>

Statens prosjektmodell stiller krav til hvordan store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Kravene omfatter investeringsprosjekter med en anslått kostnadsramme på over én milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Modellen stiller også krav om at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjering og Stortinget.<sup>70</sup>

### **Utredningsinstruksen skal legge et godt grunnlag for beslutninger og innebærer blant annet krav om å identifisere alternative tiltak for å løse et problem**

Ifølge Meld. St. 1 (2025–2026) *Nasjonalbudsjettet 2026* er utredningsinstruksen et av regelverkene som utgjør rammeverket for effektiv offentlig ressursbruk. I Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid kommer det frem at utredningsinstruksen er et viktig verktøy for regjeringen når det utarbeider forslag til statsbudsjett. Ifølge veilederen skal blant annet fagdepartementenes forslag til nye satsinger og innsparinger utredes i tråd med utredningsinstruksen. Ifølge Finansdepartementets veileder til statlig budsjettarbeid skal Finansdepartementet vurdere ulike sider av fagdepartementenes forslag, herunder om forslaget er tilstrekkelig utredet.<sup>71</sup>

### **Faktaboks 2 Formålet med utredningsinstruksen**

Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som reformer, regelendringer og investeringer, gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av alternative tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

*Kilde: Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).*

til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). (2016). FOR-2016-02-19-184. Sist endret FOR-2024-10-18-2492 fra 01. november 2024.

<sup>69</sup> Rundskriv R-109/2021 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.

<sup>70</sup> Rundskriv R-108/2025 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.

<sup>71</sup> Finansdepartementet (2023). Statlig budsjettarbeid. Veileder. S. 15.

### Faktaboks 3 Utredningsinstruksens minimumskrav

Minimumskrav til utredning av statlige tiltak er at en utredning skal besvare følgende seks spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

*Kilde: Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).*

For tiltak med vesentlige virkninger stiller utredningsinstruksen krav til gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser i henhold til rundskriv R-109 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Ifølge veilederen i statlig budsjettarbeid fastsetter rundskrivet hvordan en samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres, mens instruksen definerer når en slik analyse er nødvendig.

Det bør være tydelig hvilket grunnleggende samfunnsproblem offentlige tiltak er ment å løse. Tidlig i planleggingen bør man gå bredt ut for å se overordnet på hvilke forskjellige måter samfunnsproblemet kan løses på, og ikke begrense seg til én spesifikk løsning. Da er det større mulighet for å finne de beste løsningene.<sup>72</sup>

Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger, eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.<sup>73</sup>

#### Ofte er det kun ett tiltak som utredes

Som en del av ansvaret for å forvalte utredningsinstruksen har DFØ gjennomført tre evalueringer av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak.<sup>74</sup> I DFØs utredning fra 2020 viste resultatene samlet sett at det er betydelige utfordringer ved utredninger av statlige tiltak. DFØ pekte på at en bedre etterlevelse av instruksens minimumskrav vil kunne forbedre beslutningsgrunnlagene for statlige tiltak i vesentlig grad uten at tids- og ressursbruken nødvendigvis vil øke vesentlig av den grunn.<sup>75</sup>

I 2025 vurderte DFØ<sup>76</sup> hvordan utredninger i 2023 oppfyller kravene i utredningsinstruksen gjennom en dokumentstudie, og funnene ble sammenlignet med resultatene i de tilsvarende undersøkelsene for 2015 (nullpunktsmåling) og 2019.

<sup>72</sup> Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024, s. 156.

<sup>73</sup> Meld. St. 1 (2025–2026). Nasjonalbudsjettet 2026, s. 136.

<sup>74</sup> DFØ. (2017). Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016; DFØ. (2020). Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019; og DFØ. (2025). Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24.

<sup>75</sup> DFØ. (2020). Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019.

<sup>76</sup> DFØ. (2025). Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24.

Rapporten viser at det fortsatt er et potensial for å svare bedre på de seks spørsmålene i utredningsinstruksen (se faktaboks 3).

DFØs rapport fra 2025 var basert på flere kilder, blant annet en gjennomgang av høringsaker. Disse sakene bestod i hovedsak av regulatoriske virkemidler. Den største svakheten er at det i stor grad bare er ett tiltak som utredes, slik at kravet om å utrede flere alternative tiltak ikke møtes. Det er 65 prosent av sakene som ikke svarer på instruksens krav om å utrede relevante tiltak. DFØ peker på at ettersom et viktig formål med en utredning nettopp er å veie fordeler og ulemper av alternative tiltak mot hverandre, vil det å kun utrede ett tiltak gi et svakt beslutningsgrunnlag. Det har kun vært marginale endringer sammenlignet med tidligere målinger i 2015 og 2019.

DFØ gjennomgikk videre NOU-er og utredninger fra Kudos<sup>77</sup> og vurderte at disse gjennomgående svarer på de seks spørsmålene med god kvalitet. Begge har ifølge DFØ lavest kvalitet i besvarelsen om å utrede alternative tiltak, i likhet med tidligere målinger.

De to viktigste årsakene til mangelfulle utredninger er ifølge DFØ korte frister og politiske føringer. Manglende ressurser er den tredje viktigste årsaken til mangelfulle utredninger.

DFØ viser at det gjennomgående er god kvalitet i utredninger som er gjennomført for store investeringer under statens prosjektmodell, men også disse kan få høyere kvalitet ved å utrede alternative tiltak. Ifølge DFØs rapport fra 2025 er det stort forbedringspotensial når det gjelder å utrede nullalternativet som et valgbart alternativ, og å identifisere gode nullpluss- eller minimumsalternativ. I samfunnsøkonomiske analyser er nullalternativet referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med, og representerer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Minimumsalternativet er et begrenset alternativ, men det skal gå utover det som inngår i nullalternativet.<sup>78</sup> DFØ-rapporten fra 2025 viser til at det var om lag en tredjedel av utredningene, som er gjennomført for store investeringer under statens prosjektmodell, som hadde med minimumstiltak som alternativ. DFØ-rapporten er på dette punktet basert på en rapport fra forskningsprogrammet Concept fra 2023.<sup>79</sup>

I tildelingsbrevene til DFØ for 2024 og 2025 kommer det frem at DFØ skal prioritere videreutvikling av kurs og andre formidlingstiltak samt rådgivingstjenester som styrker virksomhetenes utredningskompetanse og kvaliteten på statlige utredninger.

---

<sup>77</sup> Kudos (kudos.dfo.no) er en dokumentamsling og søkeløsning for offentlige kunnskaps- og styringsdokumenter.

<sup>78</sup> Rundskriv R-109/2021 Finansdepartementet *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. DFØ (2024) *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*.

<sup>79</sup> Holst Volden, G., Andersen, B., Engebø, A., og Welde, M. (2023). *Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger* (Concept-rapport nr. 71).

### 10.2.7 Flerårige konsekvenser og langsiktige utviklingstrekk er lite fremtredende i budsjettprosessen

I Gul bok for 2025 blir det vist til at OECD har anbefalt Norge å se på hvordan man i arbeidet med statsbudsjettet bedre kan legge vekt på flerårige konsekvenser og utviklingstrekk. De aller fleste OECD-land har i dag et rammeverk på mellomlang sikt.<sup>80</sup>

Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser viser i sin uttalelse fra februar 2024 at statsbudsjettet er basert på kortsiktige nøkkeltall og indikatorer. Selv om de kortsiktige indikatorene er viktige, sier de ifølge utvalget lite om hvordan finanspolitikken bidrar til å oppnå politiske mål effektivt. Utvalget mener at langsiktige konsekvenser av løpende politikk bør tillegges større vekt i de årlige budsjettene.<sup>81</sup>

På oppdrag fra Finansdepartementet har DFØ i perioden 2023–2025 gjort en kartlegging av statsbudsjettprosessen. DFØs gjennomgang<sup>82</sup> viste at mange av aktørene<sup>83</sup> opplevde prosessen som velfungerende og forutsigbar, men at budsjettprosessen preges av utydelige prioriteringer. Budsjettprosessen ble opplevd å være primært innrettet mot satsingsforslag og kutt, og at den ikke legger godt nok til rette for de store helhetlige, langsiktige og strategiske diskusjonene. Budsjettarbeidet preges av at mange saker løftes til regjeringens bord, og at det store mangfoldet av saker bidrar til å gjøre prosessen uoversiktlig og arbeidskrevende. Omfanget av saker svekker dermed budsjettprosessens evne til å bidra til prioritering og samordning.

### 10.2.8 Andre land har en tettere sammenheng mellom strategier og de prioriteringene som gjøres i budsjettet

I DFØs evaluering av budsjettprosessen fra 2024 fremhever informanter at svake føringer og mangelen på tydelige, forpliktende prioriteringer tidlig i prosessen som en sentral utfordring i budsjettprosessen. Dette fremheves videre som en viktig årsak til at budsjettet ikke oppleves å fungere godt nok som et helhetlig og strategisk verktøy.<sup>84</sup>

DFØs notat fra 2025 sammenligner den norske statsbudsjettprosessen med andre lands budsjettprosesser. DFØ peker på at det i flere land ser ut til å være en tettere sammenheng mellom regjeringens strategier og prioriteringer i budsjettet, enn det er i Norge. Noen har mekanismer som gjør at de må forholde seg til budsjettet når de fastsetter strategier, for eksempel at finansdepartementet er med i arbeidet med strategier, eller at regjeringsplattformer setter konkrete utgiftstak som resten av strategiene må forholde seg til. DFØ viser også til at flere land fremhever at flerårige budsjetter og flerårige utgiftstak er avgjørende for å lykkes med kostnadskontroll. Det blir vist til at noen land har større åpenhet og transparens i budsjettprosessen. Blant annet blir forslag til budsjett publisert før regjeringen starter forhandlingene om det endelige budsjettforslaget, og alle satsingsforslag blir offentliggjort.<sup>85</sup>

<sup>80</sup> Prop. 1 S (2024–2025) Statsbudsjettet 2025.

<sup>81</sup> Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser (2024). UTTALELSE 2024, 6. februar 2024.

<sup>82</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen.

<sup>83</sup> Budsjettledere, ekspedisjonssjefer, departementsråder, virksomhetsledere og politikere.

<sup>84</sup> DFØ. (2024). Evaluering av statsbudsjettprosessen, s. 17.

<sup>85</sup> DFØ. (2025). Strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen, s. 69.

Videre viser DFØs notat til at norske regjeringer utarbeider en rekke strategier og planer, for eksempel langtidsplan for forsvarssektoren og Digitaliseringsstrategien, som peker på utviklingstrekk og langsiktige utfordringer med konsekvenser for fremtidige prioriteringer. Det varierer om økonomiske konsekvenser av slike strategier og planer er utredet og beregnet, og i hvor stor grad slike dokumenter brukes i det årlige budsjettarbeidet. For eksempel peker DFØ på at det i Digitaliseringsstrategien står at «de økonomiske konsekvensene av målene og tiltakene i strategien må håndteres innenfor de ordinære budsjettprosessene», og økonomiske konsekvenser av strategien er ikke utredet. I noen land ser det ut til at slike dokumenter er koblet tettere til budsjettprosessen enn i Norge.<sup>86</sup>

### **10.2.9 DFØ peker på at resultatinformasjon burde være lettere tilgjengelig i budsjettprosessen**

I DFØs rapport om strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen fra 2025 pekes det også på at det er et potensial for å bruke resultatinformasjon på en bedre måte i budsjettprosessen. DFØ viser til at både virksomheter og departementer rapporterer måloppnåelse og resultater i sine årsrapporter og fagproposisjoner, men at denne informasjonen ikke utnyttes godt nok i den sentrale budsjettprosessen.<sup>87</sup>

### **10.2.10 Flere peker på at systemet ikke gir insentiver til samarbeid om satsinger på tvers av departementer**

I en rapport fra DFØ om departementsrollen fra 2025 vises det til at flere informanter mener at statsbudsjettprosessen ikke gir et godt nok grunnlag for samordning på tvers av departementsområder, fordi systemet er laget slik at hver statsråd kun har ansvar for sitt ansvarsområde. Videre er det ingen mekanismer som gir insentiver til samarbeid mellom statsråder om budsjettsaker og satsinger. Tvert imot pekes det i rapporten på at en statsråd bare belønnes for å få penger til satsinger innenfor egen sektor.<sup>88</sup>

I svar på skriftlige spørsmål opplyser flere departementer at sektorprinsippet kan hindre effektiv ressursbruk og helhetstenkning. Videre blir det trukket frem at finansieringsmodeller kan være en hindring for effektiv ressursbruk. Flere departementer peker blant annet på at det er utfordrende at kostnader og gevinster av tiltak kan påløpe og tilflytte ulike sektorområder eller forvaltningsnivåer. Dette bidrar til at effektiv ressursbruk på tvers får mindre plass i prioriteringene.

### **10.2.11 Pågående arbeid med å endre budsjettprosessen**

Finansdepartementet har satt i gang et arbeid med mål om at budsjettprosessen skal gi et bedre grunnlag for å vurdere den samlede offentlige ressursbruken og legge bedre til rette for politikktutvikling og prioriteringer over flere år.

---

<sup>86</sup> Ibid s. 45.

<sup>87</sup> Ibid s. 69.

<sup>88</sup> DFØ. (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen, s. 38.

Gul bok for 2024 viser til at det er satt i gang en evaluering av regjeringens budsjettprosess.<sup>89</sup> Også i statsbudsjettene for 2024 og 2025 blir det orientert om utfordringer med budsjettprosessen og arbeidet som gjøres på området.

I Gul bok for 2025 blir det understreket at forutsigbar styring og budsjettkontroll fordrer god forståelse av de strukturelle utfordringene i økonomien, bærekraften i offentlige finanser og de langsiktige konsekvensene av enkeltbeslutninger. I tillegg blir det pekt på at det er behov for informasjon om resultatene av eksisterende ressursbruk og hvordan ulike virkemidler samspiller på tvers av budsjettområder.<sup>90</sup>

Videre blir det i Gul bok for 2025 vist til at dagens budsjettprosess i hovedsak handler om enkeltbevilgninger i det enkelte budsjettår, og det kan være vanskelig å få oversikt over samlede budsjettkonsekvenser på tvers av sektorer og for påfølgende år. Finansdepartementet arbeider med å utvikle mer realistiske fremskrivninger av utgifter og inntekter på mellomlang sikt og knytte det enkelte budsjettet til de langsiktige linjene. Det vil ifølge Gul bok for 2025 gi et bedre informasjonsgrunnlag for budsjettvedtak og politikktutvikling og for arbeidet med ulike flerårige planer som behandles i Stortinget. Det vurderes ifølge proposisjonen også hvordan informasjon om resultater og utvikling på viktige enkeltområder kan benyttes bedre i utarbeidelsen og presentasjonen av budsjettfremleggene.<sup>91</sup>

### **Finansdepartementet legger opp til at endring skal skje stegvis**

Finansdepartementet opplyser at arbeidet med å gjennomføre endringer i budsjettprosessen er i gang, og at det over tid vil komme til uttrykk i rundskriv og stortingsfremleggene om budsjettet. Endringer i tråd med de overordnede målene i omtalen i Gul bok for 2025 vil skje stegvis og med rom for å justere i lys av erfaringer. Det vurderes ifølge departementet fortløpende hvilke endringer som det er hensiktsmessig å gjennomføre i de enkelte budsjetttrundene.<sup>92</sup>

Finansdepartementet viser til at OECD har gitt anbefalinger og faglig veiledning om budsjettreform. En av de erfaringene som mange land har, er at hvis man forsøker å sette i gang for store og for mange prosesser, så er det en tendens til at man overstiger endringskapasiteten. Læring fra OECD er at man gjerne kan ha en omfattende reform, men at endringer må gjøres stegvis. Dette er en av grunnene til at Finansdepartementet ikke har satt en konkret tidsramme for arbeidet med å endre budsjettprosessen.<sup>93</sup>

### **Enkelte endringer er gjennomført i 2025**

Finansdepartementet viser til et konkret eksempel på en endring som har blitt gjort. I kapittel 3.3 i Meld. St. 1 (2025–2026) *Nasjonalbudsjettet 2026* gis det en fremstilling av handlingsrommet i finanspolitikken de kommende tre årene. Det er et grep som bidrar til å ta de lange linjene i Perspektivmeldingen nærmere budsjettarbeidet. Departementet

---

<sup>89</sup> Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet for budsjettåret 2024 (Gul bok), punkt 8.2.

<sup>90</sup> Prop. 1 S (2024–2025) Statsbudsjettet for budsjettåret 2025 (Gul bok), punkt 8.3.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Finansdepartementets svar på brev med spørsmål. September 2025.

<sup>93</sup> Verifisert referat fra intervju med Finansdepartementet 31. oktober 2025.

trekker også frem kapittel 5 *Bedre bruk av samfunnets ressurser* i samme melding. Dette er nå strukturert slik at det rettes mot hovedutfordringene i Perspektivmeldingen om knapphet på arbeidskraft og lavere produktivitetsvekst.<sup>94</sup>

Finansdepartementet opplyser at det også i 2025-budsjettet ble gjort en omlegging av hvordan budsjettet justeres for å ivareta endringer som følge av tidligere vedtak og/eller gjeldende politikk. Det som tidligere het konsekvensjusteringer eller rammejusteringer og inngikk i det som ble besluttet på budsjettkonferansene, kalles nå «tekniske justeringer» og avklares før budsjettkonferansene. Formålet med dette er å rydde plass på budsjettkonferansene for mer strategiske og langsiktige drøftinger. Det er i tråd med anbefalingene DFØ kom med i evalueringen av budsjettprosessen. Finansdepartementet viser til side 2 i rundskriv R-9: «Ved at tekniske justeringer avklares i forkant av at materialet ferdigstilles, tydeliggjøres hva som følger av uendret politikk og hva som krever avklaring i regjeringen.»<sup>95</sup>

## 10.3 Arbeid med gevinstrealisering

Gevinstrealisering innebærer å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av tiltak og å følge opp at de planlagte gevinstene blir realisert. Gjennom økonomireglementet for staten er det stilt krav om effektiv ressursbruk, og statlige virksomheter er også pålagt generelle krav til planlegging, styring og oppfølging av alle typer tiltak. Ut fra disse kravene kan det utledes at statlige virksomheter bør arbeide systematisk og målrettet for å realisere gevinster av iverksatte tiltak.

DFØ har utarbeidet en veileder til bruk ved planlegging, organisering og oppfølging av gevinster. Gevinstrealiseringsmetoden er mest brukt i forbindelse med prosjekter, men kan også brukes for tiltak som er besluttet gjennomført som linjeoppgaver. Gevinstene kan være reduserte kostnader og økt kvalitet eller nytte for virksomheten eller for andre aktører.

### 10.3.1 Det er utfordringer med å realisere gevinster av digitaliseringstiltak i staten

Digitalisering og teknologisk utvikling gir nye muligheter, samtidig som det utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, fører til økt kompleksitet og høyere kompetansekrav. I Digdirs rapport *Rikets digitale tilstand 2019–2024* vurderes nivået på gevinstrealiseringen av digitalisering i offentlig sektor å være for lavt. I tillegg viser rapporten at andelen virksomheter som ikke har en systematisk tilnærming til gevinstrealisering og nyttestyring, har økt gjennom strategiperioden 2019–2024.

DFØ-notatet *Utfordringsbildet i forvaltningen fra 2025* viser at digitalisering ses på som et sentralt virkemiddel for å effektivisere offentlig sektor, men at de store effektiviseringsgevinstene så langt lar vente på seg, og at produktivitetsveksten fortsatt er lav. Den gjennomgående utfordringen ser ut til å være at teknologiske innovasjoner ofte

---

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

forutsetter til dels store endringer i organiseringen, arbeidsprosessene og rutinene for å oppnå effekt. I notatet peker DFØ på at det kan være særlige utfordringer dersom digitaliseringstiltaket omfatter flere sektorer og kostnader og gevinster fordeler seg ulikt mellom de involverte virksomhetene.<sup>96</sup>

DFØ opplyser at de har et generelt inntrykk av at staten er i stadig utvikling, og at resultater av effektiviseringstiltak i hovedsak tas ut i form av bedre og sikrere digital infrastruktur og fellesløsninger, høyere kvalitet i tjenestene, mindre tidsbruk og bedre brukervennlighet. DFØ viser videre til at departementene i liten grad styrer ut fra og/eller etterspør rapportering på realiserte gevinster, herunder økonomiske effektiviseringsgevinster, nedbemanning mv. Dette inntrykket er basert på blant annet enkeltevalueringer og gjennomganger av tildelingsbrev og årsrapporter.<sup>97</sup>

DFØ-notatet *Spredt nytte, konkret kostnad* fra 2026 viser samlet sett at realisert nytte av digitalisering i statsforvaltningen hovedsakelig kommer i form av kvalitetsforbedring og robust infrastruktur, og ikke nødvendigvis frigjøring av arbeidskraft, jf. behovene som pekes på i Perspektivmeldingen 2024. Ifølge notatet gir digitalisering trolig interne effektiviseringsgevinster i statlige virksomheter, men datagrunnlaget er for svakt til å identifisere effektene og hvordan de oppstår. Samtidig viser notatet at digitalisering medfører kostnader i form av investeringer i ny teknologi, økt behov for IT-kompetanse, tiltrengt organisasjonsutvikling og omstilling, samt langsiktig vedlikehold og eventuelle reinvesteringer. Fremover blir det ifølge DFØ viktig å sikre et mer helhetlig datagrunnlag og en systematisk oppfølging av nyttevirkninger.<sup>98</sup>

## **Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for å veilede om gevinstrealisering**

Finansdepartementet har et overordnet og sektorovergripende ansvar for å veilede om gevinstrealisering. I intervju peker departementet på at det først og fremst arbeider med sektorovergripende veiledning om gevinstrealisering. Departementet stiller krav til gevinstrealiseringsplaner gjennom for eksempel statens prosjektmodell til alle store prosjekter, inkludert digitaliseringsprosjekter. Det stilles også krav om å legge ved overordnede gevinstrealiseringsplaner for satsingsforslag til budsjettarbeidet. Sistnevnte er omtalt i budsjetttrundskrivene fra Finansdepartementet.

Prinsipper for 50/50-delning av gevinster er beskrevet i budsjetttrundskrivene. Dersom et prosjekt er beregnet å gi effekter for statsbudsjettet, skal det skje en 50/50-delning av netto anslåtte gevinster. Dette innebærer at Finansdepartementet følger opp at budsjettmidler trekkes inn til fordel for statskassen i tråd med avtalen og planen, mens virksomhetene får beholde resten til prioritering innenfor sine områder. Departementet mener denne ordningen gir gode økonomiske insentiver til å lykkes med gevinstrealisering.

---

<sup>96</sup> DFØ. (2025). Utfordringsbildet i forvaltningen, s. 21.

<sup>97</sup> DFØ svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

<sup>98</sup> DFØ. (2026). *Spredt nytte, konkret kostnad*, s. 6.

Finansdepartementet viser til at den enkelte sektoren kan utarbeide mer spesifisert veiledning for arbeidet med gevinstrealisering på sitt område. Departementet mener det er viktig at sektorene jobber med å indentifisere det som er spesielt viktig for dem, gjerne i samarbeid med Finansdepartementet og DFØ. Det er viktig at sektorene har et eierskap til å utarbeide gevinstrealiseringsplaner og metodikken som benyttes.

Finansdepartementet har ikke kapasitet til å følge den sektorspesifikke utviklingen og hvordan den aktuelle sektoren jobber. De som har sektorkompetansen, er bedre egnet til å drive løpende oppdatering og utvikling på det aktuelle området.

Finansdepartementet opplyser at DFØ også jobber med å forbedre og fornye sin sektorovergripende veiledning på gevinstrealisering. DFØ vil våren 2026 lansere en ny veileder i nyttestyring. Ifølge Finansdepartementet bør DFØs arbeid på området også være nyttig for digitaliseringsprosjekter. Målet er at DFØs veiledning om gevinstrealisering skal være på et nivå som er nyttig for alle virksomheter.

Finansdepartementet peker på at det er viktig å ha riktige forventninger til gevinstrealisering i ulike prosjekter og å synliggjøre at ikke alle investeringer i digitalisering/IT-prosjekter skal gi effektivisering. Ifølge departementet er det en del prosjekter, også på digitaliseringsområdet, som ikke nødvendigvis gir ny funksjonalitet eller mer effektive løsninger. Dette er ofte på områder som har høy digital modenhet, for eksempel der den første digitaliseringen har skjedd for en god stund siden. På andre områder er det et større effektiviseringspotensial fordi virksomheter har digitalisert lite, eller fordi KI eller annen teknologi kan gi andre typer gevinster enn tidligere.

## 10.4 Digitaliserings- og forvaltningspolitikk

Digitalisering og hvordan statsforvaltningen er organisert, styrt og ledet er viktige sektorovergripende virkemidler for effektiv ressursbruk. Ofte må digitalisering og forvaltningspolitikk ses i sammenheng for å oppnå best mulige effekter. For å møte større krav til en effektiv, brukervennlig og åpen forvaltning er det ofte ikke tilstrekkelig å digitalisere dagens tjenester og prosesser. I stedet må virksomhetene tenke nytt og løse samfunnsoppdrag på nye måter gjennom en digital transformasjon.<sup>99</sup>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har det overordnede ansvaret for digitaliserings- og forvaltningspolitikken.<sup>100</sup> Departementet ble opprettet med virkning fra 1. januar 2024, jf. Prop. 1 S Tillegg 2 (2023–2024).<sup>101</sup> Etableringen av departementet skal bidra til å styrke statens og samfunnets evne til å utnytte potensialet og håndtere utfordringene som digital teknologi skaper. Departementet har et pådriveransvar og en samordningsrolle i digitaliseringsarbeidet, og det skal gjennom forvaltningspolitikken blant annet bidra til god styring av fellesskapets ressurser og en bedre offentlig sektor. Departementet skal bidra til videreutvikling av en effektiv og høyt kompetent statlig sektor, og det har blant annet ansvaret for fornyelse av offentlig sektor.

<sup>99</sup> De to siste setningene i avsnittet er hentet fra hjemmesidene til Digitaliseringsdirektoratet (26. februar 2026) <https://www.digdir.no/innovasjon/hva-er-digital-transformasjon/1589>

<sup>100</sup> Prop. 1 S (2025–2026) for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

<sup>101</sup> Prop. 1 S Tillegg 2 (2023–2024) Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 og Prop. 1 LS (2023–2024) Skatter og avgifter 2024 (endringer i departementsstrukturen og saldering).

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser i intervju at etableringen av departementet var et virkemiddel for å styrke samordningen av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor og forvaltningspolitikken.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viser også til at digitaliseringsstrategien for 2024–2030 og budsjettproposisjonene er sentrale dokumenter for oversikt over planlagte, pågående og fullførte digitaliseringstiltak. Videre sier departementet at digitalisering er et viktig tverrgående virkemiddel for å effektivisere offentlig sektor. Det er et verktøy for å frigjøre arbeidskraft og for omstilling.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viser til at Digdir har i oppdrag å samordne og gjennomføre digitaliseringspolitikken. Digdir er dermed et viktig virkemiddel for departementet. Digdir skal blant annet bidra til en effektiv, brukerrettet og samordnet digitalisering av offentlig sektor. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viser til at regjeringens digitaliseringsstrategi danner et utgangspunkt for de tiltakene og satsingene som Digdir nå arbeider med. Det jobbes samlet med ca. 100 tiltak, som skal bidra til mer helhetlig og samordnet digitalisering. Digdir skal rapportere på status om oppfølging av tiltakene til departementet.

Digitale fellesløsninger er ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet et viktig virkemiddel for effektivisering på tvers av sektorer i det offentlige. Slike løsninger gjør det enklere å lage sammenhengende og brukervennlige digitale tjenester. Digdir har ansvaret for å drifte, forvalte og videreutvikle en rekke digitale fellesløsninger. De kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster, men det fordrer at det sikres tilstrekkelig med ressurser til å drifte, forvalte og utvikle de digitale fellesløsningene. Gevinstene omtales nærmere i kapittel 10.5.2.

Digitaliseringsrundskrivet fra mai 2025 er ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet er rundskrivet å betrakte som en instruks for statlige virksomheter som stiller krav til virksomhetene.

Det er ulike regelsett som skal følges i forbindelse med digitalisering i offentlig sektor. Samordning av regelverk er en utfordring, og arbeidet med sammenhengende digitale tjenester har blitt forsinket fordi det trengs endringer i regelverk, ifølge Riksrevisjonens undersøkelse fra 2025.<sup>102</sup>

### **10.4.1 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets vurdering av egne virkemidler**

På spørsmål om hvordan Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet selv vurderer sine virkemidler og muligheter for å iverksette nødvendige tiltak for å nå målene om en mer effektiv forvaltning, svarte departementet at det har mange virkemidler som det

---

<sup>102</sup> Dokument 3:14 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene med sammenhengende digitale tjenester.

kontinuerlig arbeides med. Departementet skal være en samordner og en pådriver, og det ser det som viktig å få både de eksisterende og de nyeste virkemidlene på plass og å la dem virke, før det eventuelt vurderer flere virkemidler.

Departementet opplever at det ikke er økonomiske midler (stramme budsjetter) og egne virkemidler som er hovedutfordringen, men mangel på kvalifisert arbeidskraft.

Konkurransen om kvalifisert arbeidskraft vil tilta fremover. Departementet peker derfor på at det blir viktig å se på hvilke oppgaver det offentlige skal prioritere og nedprioritere.

Departementet mener også at det er viktig at det etableres ordninger som gjør at offentlige virksomheter kan ha et flerårig perspektiv på budsjett og investeringer.

Når det gjelder å bli god på samordning mente departementet at dette skjer gjennom erfaring og utvikling og ved at det etableres nye strukturer i offentlig forvaltning til å møte utfordringer med ny teknologi. Departementet mener likevel at det kan være krevende å håndtere den raske teknologiutviklingen, også når det gjelder å tilpasse organisering, styring, kompetanse og arbeidsformer slik at gevinster kan tas ut.

Departementet understreker at når det etableres fellestjenester eller fellesløsninger, er det viktig at offentlige virksomheter har tilstrekkelig insentiver til å ta dem i bruk.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har en viktig oppgave som samordner med å få statlige virksomheter og departementer til å ta i bruk de eksisterende og planlagte, nye fellestjenestene. Det vil være avgjørende for å sikre at gevinster realiseres.

#### **10.4.2 Behov for å styrke det tverrgående effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor**

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet mener at det løpende arbeidet som skjer i den enkelte virksomheten, er kjernen i effektiviseringsarbeidet. Samtidig erkjenner departementet at det blir stadig viktigere med samhandling og samordning mellom virksomheter for å løse utfordringer. Departementet peker blant annet på at arbeidet med tiltakene i strategien *Gode hver for oss, best sammen* på sikt vil bidra til at vi får et bedre samordnet departementsfellesskap hvor det er enklere å samhandle og se helheten.

På bakgrunn av dette ser Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet et behov for å styrke det tverrgående effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viste til DFØs tildelingsbrev for 2025, der departementet har gitt flere konkrete oppdrag relatert til forvaltningspolitikken for å få frem mer kunnskap om utfordringsbildet, samt konkrete planer for hvordan allerede kjente utfordringer kan møtes. Videre har DFØ blant annet fått disse oppdragene og tiltakene:

- utarbeide et kunnskapsgrunnlag om utfordringsbildet for forvaltningen
- legge en plan for arbeid med innovasjon og finansiering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- følge opp sentrale føringer på arbeidsgiverfeltet
- gjennomføre en behovsanalyse for kompetanse- og lederutvikling i staten
- utvikle lederprogram og pilot for ledere i staten
- evaluere strategien for departementsfellesskapet og etatssamarbeidet under kjernegruppen for utsatte barn og unge

## 10.5 Utvikling og bruk av fellestjenester og -løsninger i offentlig sektor

I staten finnes det en lang rekke fellestjenester som utføres av en statlig virksomhet, og som flere virksomheter drar nytte av. Målet er effektiv ressursbruk og bedre kvalitet i oppgaveløsningen, for eksempel bedre og raskere tjenester for innbyggere og næringsliv, og gjenbruk og stordriftsfordeler på tvers av forvaltningen.<sup>103</sup>

DFØ-rapporten *Administrative fellestjenester for statlige virksomheter* fra 2020 skiller mellom tre ulike typer modeller for organiseringen av administrative fellestjenester: sentralmodellen, sektormodellen og en gruppemodell.

Sentralmodellen omfatter sentralleverandører som tilbyr fellestjenester som alle statlige aktører kan benytte seg av hvis de ønsker det, og i noen tilfeller er det også obligatorisk. De ulike tjenestene innenfor denne modellen er (med leverandør i parentes):

- lønns-, HR- og regnskapstjenester (DFØ)
- ledelse, kompetanse og arbeidsgiverstøtte (DFØ)
- anskaffelser/anskaffelser.no, herunder Markedsplassen for skytjenester (DFØ)
- fellesavtaler om innkjøp (Statens innkjøpssenter)
- tekniske tjenester (Statsbygg, Forsvarsbygg og Statens Servicesenter i Engerdal)
- nasjonale fellesløsninger: byggeklosser for utvikling av offentlige digitale tjenester som Altinn, Folkeregisteret og ID-porten (Digitaliseringsdirektoratet)

Sektormodellen innebærer at én virksomhet er leverandør av en eller flere administrative tjenester til virksomheter innenfor en departementssektor. Dette gjelder særlig innenfor helsesektoren og universitets- og høyskolesektoren. I andre sektorer, som miljøsektoren, er det også initiert samarbeid om administrative fellestjenester.

Gruppemodellen betyr at en egen leverandørvirksomhet utfører tjenesten for virksomheter på et bestemt forvaltningsnivå, for eksempel Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) for virksomheter på departementsnivå, og Statsforvalterens fellestjenester (STAF) for statsforvalterne.

I tillegg til de tre nevnte modellene finnes det flere former for samarbeid om og nettverk for administrative fellestjenester mellom virksomheter.

I tildelingsbrevet til DFØ for 2025 står det at Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ønsker å sette i gang et større kunnskapsarbeid om ulike sider ved dagens fellestjenester i staten. Arbeidet skal bidra til kunnskap om eksisterende tjenester og danne grunnlag for å vurdere forbedring og videreutvikling av eksisterende fellestjenester samt vurdere behovet for å etablere nye.

---

<sup>103</sup> Finansdepartementets tildelingsbrev til DFØ for 2025.

### 10.5.1 Bruk av fellestjenester er i all hovedsak frivillig

Ifølge en oversikt vi mottok fra DFØ 5. desember 2025, er det tre av fellestjenestene direktoratet tilbyr, som er obligatoriske å benytte for statlige virksomheter. Dette er tjenestene betalingsformidling, bruk av kunngjøringstjenesten Doffin og fellesavtalene fra Statens innkjøpssenter. Når det gjelder sistnevnte tjeneste, kan imidlertid virksomhetene ta et skriftlig begrunnet fravalg. Oversikten fra DFØ viser at 25 av fellestjenestene de tilbyr, er frivillig å bruke.

Vår spørreundersøkelse viser at halvparten av virksomhetene har blitt oppfordret av sitt departement til å bruke statlige administrative fellestjenester, mens 38 prosent ikke har blitt oppfordret til dette. En av fem av virksomheter oppgir at andre aktører har uttrykt forventninger eller stilt krav om at de skal bruke statlige administrative fellestjenester.

I spørreundersøkelsen svarer 45 prosent av virksomhetene at de er helt eller delvis enig i at flest mulig av de statlige fellestjenestene bør være obligatoriske. 33 prosent av virksomhetene er helt eller delvis uenig i dette.

På spørsmål om bruk av fellestjenester i stor grad skal være basert på frivillighet eller gjøres mer obligatorisk, svarer Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet at det kan variere fra område til område. Det har blant annet å gjøre med sikkerhet. Et eksempel på obligatorisk bruk er at virksomhetene i statlig sivil sektor er forpliktet til å følge avtalene fra Statens innkjøpssenter.

I departementenes svar på skriftlige spørsmål kommer det frem at departementene gir få direkte pålegg til sine underliggende virksomheter om å benytte statlige administrative fellestjenester, med mindre det er obligatorisk. Mange oppfordrer imidlertid underliggende virksomheter til å benytte fellestjenester. Flere av departementene understreker at det i utgangspunktet er opp til virksomhetene å vurdere om det er hensiktsmessig å bruke statlige administrative fellestjenester. Et departement viser til at det særlig er de mindre virksomhetene som etterspør fellestjenester. Et annet poengterer at noen fellestjenester gir høye kostnader for de minste virksomhetene.

Flere av departementene svarer at alle departementer har ansvar for å følge opp god oppslutning om administrative fellestjenester i sin sektor, spesielt dersom det er besluttet som obligatoriske fellestjenester. Den enkelte virksomheten har et ansvar for å vurdere deltakelse i fellestjenester dersom dette er effektivt. Mange fremhever også at det først og fremst er de som har ansvaret for de administrative fellestjenestene, som bør sikre god oppslutning om disse. Utformingen av og kvaliteten på fellestjenestetilbudene er viktig. Departementene med et overordnet ansvar for virksomheter som tilbyr fellestjenester, må sørge for gode rammevilkår og må påse at tjenestene er attraktive. Et av departementene konkretiserer dette ved å vise til at Finansdepartementet er ansvarlig for at DFØ tilbyr optimale løsninger innenfor sine områder, noe som også er en forutsetning for god oppslutning.

Et annet av departementene understreker dessuten at det er et uutnyttet potensial i å bruke eksisterende fellestjenester og å utvikle nye. I en tid med blant annet knapphet på

arbeidskraft er det gevinster å hente i å samle ressurser til større fagmiljø på flere områder. Alle departementer har ansvar for at ressursene i sine sektorer, og på tvers av sektorer, brukes mest effektivt. Bruk av fellestjenester er ifølge dette departementet ett av virkemidlene for å sikre dette.

### 10.5.2 Det er gjort lite analyser av gevinster som er oppnådd

Finansdepartementet er ikke kjent med at det finnes noen samlet fremstilling av hvilken nytte fellestjenester i staten gir, både for kvalitet og ressursbruk i staten.

Finansdepartementet viser til at fellestjenester kan være mye forskjellig, og at det det også finnes fellestjenester innenfor ulike sektorer, noe som gjør at det er vanskelig å ha en komplett oversikt over gevinster fra slike tjenester. Heller ikke DFØ er kjent med analyser som ser helhetlig på gevinster av fellestjenester.<sup>104</sup> Det kan finnes ulike evalueringer av enkelttjenester.

For lønns- og regnskapstjenestene som DFØ tilbyr, har de svært god dekning i staten, til tross for at de ikke er obligatoriske. DFØ får stadig nye kunder. Det viser at markedet vil ha tjenestene til de prisene som tilbys, ifølge Finansdepartementet. Prinsippet for å ta opp nye kunder er at prisen skal svare til marginalkostnaden ved å ta opp nye kunder. Finansdepartementet oppgir at det er opptatt av effektiviteten i disse tjenestene.

Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har nylig gjennomført en områdegjennomgang om samordning av administrative tjenester i departementene. Områdegjennomgangen anbefaler økt bruk av fellestjenester i departementene. Høsten 2025 bestemte regjeringen at det skal etableres fellestjenester innen områdene HR, informasjonsforvaltning, sikkerhet og servicetjenester<sup>105</sup>. Det arbeides nå med gjennomføringen og med konkrete planer for å hente ut gevinster av dette.

Finansdepartementet peker på at det er noen utfordringer på fellestjenesteområdet. Som eksempel nevner Finansdepartementet informasjonsforvaltningsområdet i departementsfellesskapet, hvor det å etablere noe som en fellestjeneste ikke gir noen umiddelbare effekter i seg selv, men vil kunne gjøre det enklere å utvikle et nytt felles saks- og arkivsystem. Informasjonsforvaltningssystemene i departementene vil derfor over tid kunne gi effektiviseringsgevinster.

For fellestjenestene DFØ tilbyr, har DFØ tallfestet gevinstene for fellesavtaler (anskaffelser). Gevinsten av DFØs inngåtte fellesavtaler i 2024 er beregnet til om lag 353 millioner kroner. Det er ikke gjort tilsvarende beregninger for lønns- og regnskapstjenestene. DFØ legger til grunn at virksomhetene som velger direktoratet som leverandør, har gjort vurderinger av pris og kvalitet ved DFØs tjenestetilbud.<sup>106</sup>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at det er flere administrative fellestjenester som har gitt gevinster, men departementet har ikke samlet oversikt over om

<sup>104</sup> DFØ svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

<sup>105</sup> Prop. 1 S. (2025-2026) for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, s. 21.

<sup>106</sup> DFØ svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

fellestjenestene har gitt de forventede gevinstene i form av for eksempel stordriftsfordeler eller andre innsparinger. Når det gjelder fellestjenestene som er etablert for departementene, er det ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet for tidlig å si noe om disse vil gi de forventede gevinstene. For Statsforvalterens fellestjenester (STAF) har det vært en vellykket gevinstrealisering. Dette har utgjort ca. 60 millioner kroner. Videre nevner Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet at Statens innkjøpssenter har gitt en gevinst på 350 millioner kroner siden oppstarten i 2016.

For Digidirs digitale fellesløsninger viser beregninger at Altinn årlig gir milliardgevinster<sup>107</sup> og at et utvalg av åtte av Digidirs andre fellesløsninger ga gevinster på til 993 millioner kroner i 2024<sup>108</sup>. Ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet er tilstrekkelig med ressurser en forutsetning for å kunne opprettholde gevinstpotensialet. Regjeringen har besluttet en ny kostnadsfordelingsmodell for Digidirs digitale fellesløsninger som skal tre i kraft fra 2027. Formålet med den nye modellen er å gi bedre kostnadskontroll og mer effektiv bruk av fellesløsningene.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet trekker også frem at det er viktig å samle oppgaver i fellestjenester, i stedet for at statlige virksomheter skal konkurrere om den samme arbeidskraften.

### 10.5.3 Statlige fellestjenester er i liten grad tilgjengelig for andre deler av offentlig sektor

I digitaliseringsstrategien (*Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*) står det at regjeringen vil styrke samarbeidet med KS om digitalisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser i brev at en diskusjon om effektiv ressursbruk bør se på om det bør stilles krav til kommunene om å bruke fellesløsninger i større grad. Det gjelder både på sentrale velferdsområder og for administrative funksjoner som IT-løsninger og digital sikkerhet.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at Markedsplass for skytjenester ved DFØ har inngått rammeavtaler for skybaserte infrastruktur- og plattformtjenester. Avtalene er frivillige. På sikt vil dette kunne gi gevinster. Ifølge departementet kunne DFØs Markedsplass for skytjenester fra september 2025 levere tjenester også til kommunesektoren. Per oktober 2025 har til sammen 419 offentlige virksomheter tilgang til eksisterende avtaler og pågående anskaffelsesprosesser i den offentlige skytjenesten.

I tildelingsbrevet for 2025 har DFØ fått i oppdrag å se på statlige fellestjenester. Finansdepartementet opplyser at fellestjenester til kommuner ikke er en del av oppdraget.

---

<sup>107</sup> Digidir. (2020). Altinn gir rekordinnsparing for næringslivet. Hentet fra 30.03.2026: <https://www.digdir.no/felleslosninger/altinn-gir-rekordinnsparing-naeringslivet/1912> og Digidir. (2025). Digitaliseringen gir milliardgevinster. Hentet 11. desember 2025 fra: <https://www.digdir.no/felleslosninger/digitaliseringen-gir-milliardgevinster/6964>

<sup>108</sup> Oslo Economics. (2024). Samfunnsøkonomisk utredning av Digitaliseringsdirektoratet sine fellesløsninger, s. 25.

#### 10.5.4 Flere oppgaver og funksjoner kan være egnet som fellestjenester

Riksrevisjonen har spurt departementene om det er oppgaver eller funksjoner som kunne egnet seg som fellestjenester for statlige virksomheter, men som per i dag ikke blir tilbudt.

Ifølge Finansdepartementet er det flere oppgaver og funksjoner som kan egne seg som fellestjenester. I områdegjennomgangen gjennomført våren 2025 ble potensialet for flere fellestjenester i departementsfellesskapet vurdert. Områdegjennomgangen ga anbefalinger for fagområdene HR, informasjonsforvaltning, sikkerhet og beredskap og servicetjenester.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at departementet både har identifisert og jobber med å utvikle flere fellestjenester for departementsfellesskapet. Tjenestene skal leveres av DSS og DIO. Videre har departementet identifisert at underliggende virksomheter trenger et bredere tilbud av administrative fellestjenester, særlig de mindre virksomhetene som opplever sårbarhet på administrative områder. Departementet har samarbeidet med Kommunal- og distriktsdepartementet for å identifisere fellestjenestebehovet blant mindre virksomheter i egen sektor. Behovene er på områder som IT, arkiv, HR og anskaffelser. I tillegg oppleves enkelte fellestjenester som for kostbare ettersom enkelte tjenester er priset med fastpris. Det gjelder blant annet enkelte tilleggsløsninger fra DFØ. Departementet mener også at DFØ kan spille en større rolle innenfor arbeidsgiverstøtte og ledelsesutvikling. Det kan spare virksomhetene for kostnader ved for eksempel kjøp av juridiske tjenester og konsulenttjenester.

Kommunal- og distriktsdepartementet mener det er behov for gode løsninger særlig for de minste virksomhetene. Dette er ikke bare et spørsmål om effektivitet, men handler også om å redusere sårbarheter. Mange statlige virksomheter har utfordringer med å rekruttere IT-personell, både for utvikling og for drift, og må benytte konsulenttjenester. Dette kan være formålstjenlig, men det kan også ligge et potensial i et sterkt IT-miljø som kan bistå mindre statlige virksomheter for eksempel ved enkelte utviklingsprosjekter eller for å håndtere ubesatte stillinger. Også på andre administrative områder er det et potensial for fellestjenester, jf. samarbeidsprosjektet med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Flere sektorer har ifølge departementet etablert fellestjenester for sine virksomheter, men det er få aktører som tilbyr slike tjenester på tvers av sektorer.

De øvrige departementene nevner i sine svar også tilsvarende eksempler på oppgaver eller funksjoner som kunne egnet seg som fellestjenester for statlige virksomheter, men som per i dag ikke blir tilbudt. Et av departementene nevner virksomhetsstyringsystemer og kvalitets- og internkontrollsystemer, som eventuelt kan integreres med eksisterende økonomisystemer fra DFØ.

#### 10.6 Arbeid med å få frem kunnskap om effektiv ressursbruk

Informasjon om ressursbruk sett opp mot oppnådde resultater i offentlig tjenesteproduksjon er grunnleggende for å ha kunnskap om ressursene brukes effektivt både i den enkelte virksomhet og for staten samlet. Dersom staten ikke har et tilstrekkelig

kunnskapsgrunnlag, kan det føre til at helheten i arbeidet med effektivisering ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, og at man ikke får prioritert mellom ulike mål på en måte som utnytter tilgjengelige ressurser best mulig.

Nettsiden *statsregnskapet.no* ble etablert i 2017. Her ligger søkbare regnskapstall for departementer og virksomheter, og utviklingen i en virksomhet kan sammenlignes over flere år eller med andre virksomheter. Statsregnskapet.no skal gjennom forenkling og tilgjengeliggjøring bidra til transparens om offentlige utgifter.<sup>109</sup>

### 10.6.1 Arbeid med å legge til rette for brede analyser av offentlig ressursbruk tar tid

OECD skriver i landrapporten om norsk økonomi tilbake i 2010 at det er behov for å innføre beste praksis i offentlig sektor, og trekker frem resultatoppfølging som ett av flere tiltak. I 2012 anbefalte OECD norske myndigheter å «øke bruken av resultatindikatorer i vurderingen av offentlige utgifter, forvaltning og tjenester» som en del av flere tiltak for å sikre effektiv ressursbruk.

Produktivitetskommisjonen peker i sine utredninger i 2015 og 2016 på at det er et stort potensial for å øke effektiviteten i offentlig sektor, både på tvers av enheter i samme sektor og på tvers av sektorer. Kommisjonen skriver «når denne kunnskapen deles, legger det grunnlag for å lære av de mest effektive virksomhetene. Det blir lettere for både departementer og virksomheter å se hvor ressursene brukes effektivt, og hvor de brukes mindre effektivt»<sup>110</sup>. Kommisjonen anbefalte derfor at man i større grad bruker såkalt benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, til å identifisere muligheter for effektivisering.<sup>111</sup>

Som en del av oppfølgingen av produktivitetskommisjonens utredning ble det i 2017 utarbeidet en rapport<sup>112</sup> om benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter. I rapporten trekkes det frem at benchmarking kan være nyttig for å vurdere effektiviteten i administrative funksjoner i offentlig sektor, ettersom disse er mer standardiserte og lettere å sammenligne enn kjerneoppgaver som tjenesteyting og saksbehandling. Men det å konsentrere seg ensidig om administrative områder kan gi risiko for at effektiviseringsinnsatsen rettes mot områder med begrenset sparepotensial. Forfatterne skriver at virksomhetsledere likevel trenger sammenligningsgrunnlag, særlig innenfor HR og IT, for å styrke styringen, prioriteringen og ressursbruken.

Det ble i den samme rapporten pekt på at rapporteringen og datakildene ikke var tilrettelagt for å hente ut gode data på tvers av virksomheter. Forfatterne foreslår relevante parametere, nøkkeltall og løsningskonsepter for benchmarking av administrative kostnader. Forprosjektet ble ikke fulgt opp med et hovedprosjekt for implementering.

---

<sup>109</sup> Hentet 16. november 2025 fra: <https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet>

<sup>110</sup> NOU 2016: 3. (2016). Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi, s. 174.

<sup>111</sup> NOU 2015: 1. (2015) Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd og NOU 2016: 3. (2016). Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

<sup>112</sup> DFØ, Difi, Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Benchmarking i staten - anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning.

Ifølge Finansdepartementet skyldes dette manglende sammenlignbare data på tvers av virksomheter<sup>113</sup>.

DFØ påpeker i sin rapport fra 2025 om departementsrollen at forvaltningen har begrenset kunnskap om resultater og effekter, og at det er behov for bedre resultatinformasjon og informasjon om «hva som virker».<sup>114</sup> I DFØs områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunene fra 2024 peker direktoratet på at det mangler kunnskap om effekter av tiltak. DFØs evaluering av områdegjennomganger tilbake i 2020 pekte på utfordringer med å skaffe tilgjengelige data av god kvalitet på tvers av virksomheter og fagområder.<sup>115</sup>

I skriftlig dialog med Riksrevisjonen sier DFØ at de har indikasjoner på at det er et forbedringspotensial i både fremskaffelse og bruk av data og kunnskap. DFØ opplyser at de ikke har grunnlag for å vurdere om statlig sektor i tilstrekkelig grad utnytter eksisterende data for å vurdere om ressursbruken er effektiv. DFØ peker på at statlige virksomheter gjennom virksomhetsstyring, budsjettering og føring av lønn og regnskap har et godt grunnlag for å vurdere egen ressursbruk.

Finansdepartementet viser til at hver virksomhet og hvert departement har ansvar for å sikre at de har et godt nok datagrunnlag til å vurdere om ressursbruken er effektiv i henhold til økonomiregelverket. Finansdepartementet får noe innblikk i virksomheters kunnskapsgrunnlag for å vurdere om ressursbruken er effektiv, når departementet starter områdegjennomganger. Departementets inntrykk er at kunnskapsgrunnlaget varierer. Finansdepartementet opplyser at man kan ha gode data innenfor en sektor, og kanskje ha utfordringer med å få tilgang på gode data når man skal sammenligne med andre sektorer. Ifølge departementet trenger man tilgjengelige standardiserte og periodiserte regnskapsdata for å kunne vurdere effektivitet og ressursbruk på en systematisk måte. Erfaringene fra områdegjennomgangene tilsier at det er potensial for bedre analyser og styringsgrunnlag ved bredere bruk av statlige regnskapsstandarder (SRS) og kobling mellom ressursinnsats og resultater.<sup>116</sup> Finansdepartementet påpeker samtidig i brev at full sammenlignbarhet i statlig regnskapsdata først kan oppnås i 2027, etter at SRS er innført som obligatorisk standard for alle virksomheter, og at datagrunnlaget frem til da vil variere.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at det generelt er et behov for å utvikle bedre tallgrunnlag for å kunne følge med på hvordan ressursbruken utvikler seg over tid og på tvers av virksomheter (benchmarking).<sup>117</sup>

## Hjemmelsgrunnlag for å dele data mellom virksomheter i staten er en hindring for å kunne videreutvikle en benchmarkløsning

Statsregnskapet i Norge er basert på tresiffernivå for artskontoene. Ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet vil det være nødvendig å detaljere statsregnskapet til

---

<sup>113</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

<sup>114</sup> DFØ. (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen, s. 54.

<sup>115</sup> DFØ. (2020). Evaluering av områdegjennomganger, s. 97.

<sup>116</sup> Finansdepartementets svar på brev med spørsmål. September 2025.

<sup>117</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet svar på brev med spørsmål. September 2025.

artskonto på firesiffernivå for å kunne gjøre mer detaljerte sammenligninger mellom virksomheter på tvers av sektorer. Mer detaljerte regnskapsdata finnes hos den enkelte virksomheten, men disse overføres ikke som nøkkeltall for bruk i statsregnskapet.no. For å kunne dele disse dataene kreves det imidlertid et arbeid med å få på plass lovhemler, både for tilgang til data og for at dataene registreres og rapporteres på likt grunnlag. For eksempel har ikke statens innkjøpscenter fri tilgang til å bruke dataene i statsregnskapet til analyser av innkjøp. Det må innhentes særskilte samtykker fra virksomhetene som eier dataene. Grunnen er at innkjøpsdata berører forretningsmessige forhold. For å få frem gode sammenligningstall på disse områdene må man per i dag altså gå til hver enkelt virksomhet og innhente disse.<sup>118</sup> Riksrevisjonen har i tidligere undersøkelser også påpekt at det har vært barrierer knyttet til manglende juridiske hjemler til å dele og gjenbruke data i forvaltningen.<sup>119</sup>

### DFØ har foreslått tre tiltak for hjemmelsgrunnlag for å dele data

DFØs samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv ressursbruk i staten. Allerede i tildelingsbrevet for 2020 ga Finansdepartementet DFØ i oppdrag å prioritere produksjon og bruk av data om effektiv ressursbruk. DFØ bes i 2025 om å videreføre arbeidet med å fremskaffe, standardisere og tilgjengeliggjøre data fra statlige virksomheter slik at de kan brukes til analyse og evalueringer. Formålet er å legge til rette for bredere analyser av offentlig ressursbruk og til at virksomheter selv kan evaluere og forbedre egen ressursbruk og måloppnåelse. Denne tilretteleggingen inkluderer arbeid for å avklare hjemmelsgrunnlag for effektiv tilgang til relevante data (i 2024) og foreslå tiltak som gir hjemmelsgrunnlag (i 2025).

Finansdepartementet opplyser at DFØ utreder hvilket hjemmelsgrunnlag som trengs for effektiv tilgang på relevante data. Departementet har hatt dialog med DFØ om ulike løsninger for hjemmelsgrunnlag, og har bedt DFØ om å utarbeide et grundigere kunnskapsgrunnlag. Finansdepartementet opplyser at DFØ har mye data om både lønn og regnskap, men dataene er kun tilgjengelig og til bruk for det formålet. Derfor kan ikke dataene nødvendigvis brukes videre i analyser uten at nødvendige rettigheter og systemer for å håndtere dette er på plass.

DFØ skisserer til Riksrevisjonen behov for mer detaljerte regnskapsdata, inkludert fakturadata, samt data om ansatte og organisering i staten. DFØ har behov for en hjemmel som gir tilgang til slike data samt adgang til å analysere dataene på et mer finmasket nivå enn i dag. DFØ har foreslått tre alternativer i dialogen med Finansdepartementet:

- endringer gjennom databehandleravtale mellom DFØ og statlige virksomheter
- rundskriv eller instruks
- hjemmel gjennom lov- og forskriftsendring<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Verifisert referat fra intervju med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 16. oktober 2025.

<sup>119</sup> Blant annet i Riksrevisjonen. (2023). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen, s. 11.

<sup>120</sup> DFØs svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

DFØ er i dialog med Finansdepartementet om det videre arbeidet. På bakgrunn av DFØs kunnskapsgrunnlag og vurderinger av hjemmelsgrunnlaget, har Finansdepartementet bedt DFØ om å lage en helhetlig tidsplan med konkrete milepælsfrister for det videre arbeidet.<sup>121</sup>

Finansdepartementet viser også til at det foregår flere andre lovarbeider som påvirker arbeidet med hjemmelsgrunnlag for deling av data. Departementet peker blant annet på den nye forvaltningsloven, der noen av bestemmelsene er relevante. Ifølge departementet er det særlig spørsmål om taushetsbelagt informasjon og personsensitive data som må svares på før man kan hente inn og bruke data igjen senere og bredere.<sup>122</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet peker i intervju på at arbeidet som DFØ nå holder på med, kommer til å utfordre regelverket da det ikke finnes et raskt svar på spørsmålene om hjemmel på flere områder med hensyn til deling av data. Det må dermed gjøres et større arbeid for å kunne ta i bruk disse dataene til analyser og effektiviseringsarbeid.<sup>123</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har arbeidet med en ny lov om deling av data, basert på NOU 2024: 14 *Med lov skal data deles*. Regjeringen fremmet forslag til ny lov 27. mars 2026.<sup>124</sup> Den nye loven skal gi felles regler for hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig.

### **Innføring av SRS ventes å bedre grunnlaget for å sammenligne regnskapstall og ressursbruk på ulike områder**

Fra og med 1. januar 2027 blir det obligatorisk for statlige virksomheter å bruke de statlige regnskapsstandardene (SRS). Finansdepartementet sier at innføringen av SRS gir bedre grunnlag for å sammenligne regnskapstall og ressursbruk på ulike områder. Overgangen til SRS går over tid, og det må finnes informasjon over et visst tidsrom for å kunne bruke dataene til analyser og sammenligne mellom virksomheter på statsregnskapet.no.<sup>125</sup>

Finansdepartementet viser til at regnskapsdata alene ikke nødvendigvis gir god nok informasjon om effektivitet hvis de ikke kan sammenlignes med andre typer data. Ifølge departementet er det derfor viktig å jobbe med datasett og tilgang på data på flere områder i hele offentlig sektor. Departementet er opptatt av at virksomhetene skal være med på å tilrettelegge dataene som de sitter på. For å vurdere ressursinnsatsen og utarbeide gode analyser er det viktig å kunne sammenkoble data fra flere sektorer.<sup>126</sup>

DFØ opplyser at innføring av SRS gir bedre styringsgrunnlag og mulighet for å vurdere effektiv ressursbruk. Fra 2025 fører de fleste virksomheter periodisert regnskap. Det vil likevel ta tid å få sammenlignbare data som gir merverdi for staten, selv med obligatorisk periodisering fra 2027. Statsregnskapet.no og forvaltningsløsningen gjør det mulig å sammenligne nøkkeltall, men det er likevel krevende på grunn av ulik

---

<sup>121</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

<sup>122</sup> Verifisert referat fra intervju med Finansdepartementet 31. oktober 2025.

<sup>123</sup> Verifisert referat fra intervju med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 16. oktober 2025.

<sup>124</sup> Prop. 54 LS (2025–2026). Lov om datadeling og dataforvaltning (dataforvaltningsloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2019/1024 (åpne data-direktivet) og forordning (EU) 2022/868 (dataforvaltningsforordningen) og deltakelse i EØS-komiteens beslutning om delegert kommisjonsforordning (EU) 2023/138 (HVD-forordningen).

<sup>125</sup> Verifisert referat fra intervju med Finansdepartementet 31. oktober 2025.

<sup>126</sup> Verifisert referat fra intervju med Finansdepartementet 31. oktober 2025.

rapporteringspraksis og manglende felles krav til funksjonsområder. DFØ ser at virksomheter med store eiendeler og prosjekter har størst nytte av SRS. Sammenligning på tvers er ofte relevant, men kan kreve manuelt arbeid. DFØ har også utført oppdrag som krever en kombinasjon av regnskapsdata, data fra Statistisk sentralbyrå og manuell analyse.<sup>127</sup>

## 10.6.2 Kunnskapsgrunnlag gjennom benchmarking

For å få til sammenligning av beste praksis, eller såkalt benchmarking, på tvers av virksomheter og områder må det legges til rette for slike løsninger fra sentralt hold.

### Halvparten av virksomhetene oppgir at det ikke er lagt godt til rette for å benchmarke seg mot andre

I vår spørreundersøkelse til statlige virksomheter svarer en tredjedel at de er helt eller delvis enig i at de benchmarkes jevnlig mot andre statlige virksomheter for å identifisere muligheter for effektivisering. Det er særlig universitetene, høyskolene og de regionale helseforetakene som oppgir dette. De sammenligner seg i hovedsak med virksomheter innenfor samme sektor. 38 prosent svarer at de er helt eller delvis uenig i at de jevnlig benchmarkes mot andre.

I spørreundersøkelsen svarer de fleste statlige virksomheter at de er godt kjent med statsregnskapet.no. Av dem som er godt kjent med nettsiden,<sup>128</sup> oppgir færre enn en av fem virksomheter at de er enig i at statsregnskapet.no er egnet til å sammenligne ressursbruk og oppnådde resultater med andre virksomheter. Virksomheter trekker frem at statsregnskapet.no kun har informasjon om utgiftstype og ingen informasjon om produksjon. Det er dermed en begrensning som innebærer at virksomheten må koble disse dataene med andre data for å kunne vurdere kostnadseffektivitet eller produktivitet. Bruk av «nøkkeltallfunksjonen» på statsregnskapet.no kan heller ikke skille mellom typer virksomhet eller størrelse.

Videre svarer nesten halvparten av virksomhetene at de er helt eller delvis uenig i at det er lagt godt til rette for å benchmarke mot andre statlige virksomheter. Kun 20 prosent svarer at de er helt eller delvis enig i at det er lagt godt til rette for dette. De største hindringene er at mange har så unike oppgaver, tjenesteområder og organisasjonsstrukturer at det er vanskelig å finne relevante sammenligningsgrunnlag for benchmarking, og at tilgangen på nødvendige data, for eksempel gjennom DFØs data og løsninger (statsregnskapet.no), blir oppfattet som utilstrekkelig. Noen virksomheter ønsker en løsning for statlige virksomheter som ligner på kommunenes KOSTRA-verktøy<sup>129</sup>. Virksomhetene viser også til at mangelen på etterspørsel fra departementet bidrar til at de ikke prioriterer benchmarking.

<sup>127</sup> DFØ svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

<sup>128</sup> 109 av 144 virksomheter oppgir at det er enig eller delvis enig i en påstand om at de er godt kjent med statsregnskapet.no. Disse 109 virksomhetene har videre blitt bedt om å ta stilling til denne påstanden: «I hvilken grad mener du at statsregnskapet.no er egnet til å sammenligne ressursbruk og oppnådde resultater med andre virksomheter (benchmarking)?» 20 virksomheter (18 prosent) svarer i svært stor/stor grad, 51 virksomheter (47 prosent) svarer i noen grad, 17 virksomheter (16 prosent) svarer i liten/svært liten grad og 21 virksomheter (19 prosent) svarer ikke aktuelt / vet ikke.

<sup>129</sup> Kommunene har gjennom Kommune-Stat-rapporteringen (KOSTRA) hatt et etablert benchmarksystem i over 25 år.

## Departementene benytter seg lite av benchmarking for å vurdere om ressursbruken er effektiv i underliggende virksomheter

I vår spørreundersøkelse oppgir en av fem virksomheter at deres overordnede departement har uttrykt forventninger om at de skal bruke benchmarking mot andre virksomheter for å identifisere muligheter for å effektivisere virksomheten.

Det er derimot ingen av departementene som har uttrykt klare forventninger om at deres underliggende virksomheter generelt skal bruke benchmarking for å vurdere om egen ressursbruk er effektiv, eller identifisere muligheter for effektivisering. Noen departementer har oppfordret virksomheter til å bruke benchmarking til å sammenligne ressursbruk og resultater på enkelte områder eller i konkrete prosjekter.

Departementene opplyser at de sjelden bruker benchmarking på en systematisk måte for å vurdere om ressursbruken i underliggende virksomheter er effektiv. Noen bruker DFØs data og løsninger og Statsbyggs database for husleiekostnader til å sammenligne ressursbruk mellom virksomheter. Flere trekker frem at statsregnskapet.no er et nyttig verktøy, men at potensialet ikke utnyttes fullt ut. Flere departementer peker på at det er utfordringer med å finne relevante sammenligningsgrunnlag på tvers av virksomheter og sektorer. De ser frem til at standardiserte regnskapsdata (SRS) vil gi bedre sammenlignbarhet. Et departement trekker frem at DFØ gjerne kunne gjort et arbeid med å sammenstille virksomheter som er sammenlignbare i form av størrelse, type virksomhet/egenart og lignende, slik at det blir enklere for departementene og virksomhetene å sammenligne med likeartede virksomheter.

## 11 Departementenes styring og oppfølging av effektiv ressursbruk på sine ansvarsområder

Generelle forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten fremgår både i Stortingets bevilgningsreglement, i det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken. Her fremkommer det at alle statlige virksomheter har et ansvar for å sikre at ressursbruken er effektiv. Det er imidlertid departementene som har det overordnede ansvaret for at den enkelte virksomheten bruker ressursene effektivt.<sup>130</sup>

Mål- og resultatstyring (MRS) er et av de grunnleggende styringsprinsippene i staten og er nedfelt i § 4 i økonomiregelverket. Prinsippet legger vekt på styring mot overordnede mål og er derfor forventet å gi effektivitet, transparens og legitimitet samt å fremme læring.<sup>131</sup> En slik styring innebærer en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom departementet og den underliggende virksomheten, der myndighet delegeres til det utøvende nivået. Hensikten er å gi frihet i oppgaveløsingen. Effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Økonomireglementet § 4.

<sup>131</sup> DFØ. (2023). Hentet 12. februar 2025 fra: <https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>.

<sup>132</sup> Ibid.

Overordnede mål og styringsparametere gis i tildelingsbrevet. Departementet skal følge opp de overordnede målene, og om ressursbruken er effektiv. De underliggende virksomhetene har ansvar for å belyse resultater og effekter, virkemiddelbruk og egne prioriteringer, og de må formidle relevant styringsinformasjon tilbake til departementet.<sup>133</sup>

Etatsstyringen er en viktig del av departementenes arbeid med å iverksette politiske vedtak. Formålet med etatsstyringen er blant annet at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer og bruker ressurser effektivt, og at den rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.<sup>134</sup> Det er et stort mangfold av underliggende virksomheter, og departementenes styring må tilpasses den enkelte virksomhetens egenart.<sup>135</sup>

## 11.1 De fleste instruksjer og tildelingsbrev omtaler kravet til effektiv ressursbruk generelt, færre inneholder konkrete krav

Departementene følger opp virksomhetene på forskjellige måter, men det er også en del faste rutiner og dokumenter i etatsstyringen. De sentrale styringsdokumentene som formidler departementenes krav og føringer til virksomhetene, er instruksene og de årlige tildelingsbrevene. Disse er styrende for hva virksomhetene skal ha oppmerksomheten sin rettet mot. Gjennom året gjennomføres det ulike møter og annen dialog mellom departementet og de underliggende virksomhetene. Virksomhetens årsrapport skal gi det samlede bildet av virksomheten som helhet, både i omtale og i økonomiske tall. Styringsdokumentene, rapportering og etatsstyringsmøter mellom departementet og de underliggende virksomhetene omtales som *styringsdialogen*.

Tidligere undersøkelser gjennomført av blant annet DFØ (tidligere Difi) har vist at det er til dels store variasjoner i hvordan virksomhetene styres av departementene. Dette skyldes dels trekk ved virksomheten som skal styres, og dels ulik styringskultur i departementene.<sup>136</sup> Vi har sett nærmere på et utvalg styringsdokumenter, for å analysere i hvilken grad og hvordan departementene omtaler effektiv ressursbruk.

I en undersøkelse analyserte Difi 57 tildelingsbrev for 2019 for å se hvordan departementene formulerer krav til effektivisering til sine underliggende virksomheter. Mange av de gjennomgåtte tildelingsbrevene viste kun til generelle ABE-kutt<sup>137</sup> og generelle krav til effektiv oppgaveløsning på fagområdet. Enkelte virksomheter fikk mer spesifikke krav til intern effektivisering. I notatet blir det også vist til at noen få departementer, Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet, gjennomgående stiller mer tydelige krav til effektiviseringsarbeidet for sine underliggende virksomheter.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> DFØ. (2023). Hentet 12. februar 2025 fra: <https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/etatsstyring>

<sup>135</sup> Økonomireglementet § 4 og DFØ. (2023). Veileder i etatsstyring.

<sup>136</sup> Difi. (2019). Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter - Hvor trykker skoen nå?, s. 5.

<sup>137</sup> Regjeringen Solberg (2013-2021) gjennomførte for budsjettårene 2015-2022 en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen).

<sup>138</sup> Difi. (2019). Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter - Hvor trykker skoen nå?, s. 5.

For å se om det har vært noen vesentlige endringer i hvordan departementene formulerer krav om effektivitet og effektiv ressursbruk til underliggende virksomheter, har vi gjennomgått både instruksene og tildelingsbrevene til et utvalg på 28 virksomheter for årene 2023 og 2024. Det tilsvarer 28 tildelingsbrev for hvert av årene og 28 instruks. Analysen viser i stor grad de samme hovedtrekkene som Difis undersøkelse for 2019.

Vår gjennomgang av instruks viser at det blir det stilt generelle krav om effektiv ressursbruk til alle virksomhetene. I mange av instruksene blir det vist til økonomireglementets krav til effektiv ressursbruk. I tildelingsbrevene er det større variasjon i hvilke krav som settes til virksomhetene. I alle de gjennomgåtte tildelingsbrevene er det en *generell omtale* av kravet til effektiv ressursbruk. I om lag halvparten av tildelingsbrevene stilles det mer konkrete krav om at ressursbruken i virksomheten skal være effektiv. De mer konkrete kravene har ofte sammenheng med bruk av bestemte virkemidler og tiltak på et område. For flere tildelingsbrev var det satt konkrete krav til digitalisering og omstilling av organisasjonen. I noen tildelingsbrev var det også satt krav til gevinstrealisering, uten at gevinsten nødvendigvis var konkretisert. Svært få av de gjennomgåtte tildelingsbrevene satte krav til at virksomheten skulle rapportere om sammenhengen mellom ressursbruk og produksjon/resultater.

Departementene viser i skriftlig dialog med Riksrevisjonen til at de i hovedsak bruker instruks og tildelingsbrev når det stilles krav til effektiv ressursbruk. I tillegg til generelle krav opplyser flere at de stiller mer konkrete krav om effektivisering i forbindelse med større endringer i virksomheten. Dette kan for eksempel være organisasjonsmessige endringer, endringer i arbeidsprosesser, innføring av nye digitale løsninger eller endringer i anskaffelses- og innkjøpsprosesser. Flere av departementene understreker også at kravene om effektiv ressursbruk må tilpasses virksomhetens egenart, slik som virksomhetens størrelse og kompleksitet.

Enkelte departementer viser til at til at fellesføringene<sup>139</sup>, som gis til alle departementenes underliggende virksomheter gjennom tildelingsbrev, *kan* inneholde generelle føringer og krav om å sikre effektiv ressursbruk. I vår spørreundersøkelse til statlige virksomheter og foretak oppgir litt over halvparten at de er helt eller delvis enig i at de årlige fellesføringene oppleves som relevante for arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk i virksomheten. Mens 26 prosent er helt eller delvis uenig i dette. Flere virksomheter peker på at fellesføringene ofte medfører prioriteringer, men ikke nødvendigvis mer effektiv ressursbruk for virksomhetene. Flere opplyser at fellesføringene medfører en betydelig ressursbelastning. Særlig de mindre virksomhetene opplever at rapporteringskrav og oppfølging av føringene er svært tidkrevende og krever betydelige ressurser.

---

<sup>139</sup> En fellesføring er ifølge rundskriv P 2/2009 et pålegg til alle departement og etater om en aktivitet på et særskilt område. En fellesføring skal være like viktig å gjennomføre for virksomhetene som et pålegg fra en statsråd til en underliggende virksomhet.

### **11.1.1 Få departementer gir signaler om hva underliggende virksomheter kan prioritere lavere**

For å sikre effektiv ressursbruk er det viktig at virksomhetene får tydelige signaler om hvilke oppgaver de skal prioritere, og eventuelt hvilke oppgaver de kan prioritere lavere for at de skal kunne løse samfunnsoppdraget innenfor fastsatte budsjettammer.

I vår spørreundersøkelse gir de fleste virksomhetene, 78 prosent, uttrykk for at det overordnede departementet gir tydelige signaler og føringer om hvilke oppgaver som skal prioriteres høyt. Når det gjelder oppgaver som kan nedprioriteres, opplever virksomhetene at dette ikke er like tydelig. Her svarer kun 14 prosent av virksomhetene at de er helt eller delvis enig i at det overordnede departementet gir tydelige signaler og føringer om hvilke oppgaver som kan nedprioriteres, mens 58 prosent var helt eller delvis uenig i denne påstanden.

I svar på skriftlige spørsmål understreker flere departementer at etatsstyringen i hovedsak er på et overordnet nivå, og at virksomhetene selv bør håndtere ressursproblemer og omprioriteringer innenfor de rammene som er gitt. Det blir vist til at tildelingsbrevene og andre styringsdokumenter benyttes aktivt for å signalisere prioriteringer, og at ambisjonsnivået er et resultat av en dialog mellom departementet og virksomhetene, der de kan drøfte mulige omprioriteringer. Flere av departementene forventer at virksomhetene kommuniserer når de prioriterte oppgavene til sammen er for omfattende til å løses med de tilgjengelige ressursene, og eventuelt foreslår løsninger for nedprioritering.

Enkelte departementer peker på at rollen til departementet er å definere hva som skal oppnås, mens virksomhetene bestemmer hvordan. Likevel understreker flere at det er viktig å ha tett dialog med virksomhetene gjennom året. Det kan være nødvendig å bistå enkelte virksomheter med tydeligere signaler om hvilke områder som kan prioriteres lavere fremover. I denne sammenhengen blir det også vist til at mange virksomheter er regulert i lov, slik at rommet for å nedprioritere kan være begrenset. Dette kan ifølge departementene forklare virksomhetenes svar på Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

## **11.2 Departementenes oppfølging av effektiv ressursbruk i styringsdialogen med underliggende virksomheter**

### **11.2.1 Virksomhetene opplever at departementet er opptatt av effektiv ressursbruk i styringsdialogen**

I vår spørreundersøkelse til statlige virksomheter svarer 75 prosent at de er helt eller delvis enig i at det overordnede departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet på effektiv ressursbruk i styringsdialogen. De fleste virksomhetene, 80 prosent, oppgir at de er helt eller delvis enig i at de opplever at det overordnede departementets oppfølging av effektiv ressursbruk er tilpasset virksomhetens egenart. Videre er 50 prosent av virksomhetene helt eller delvis enig i at departementet gir en tydelig retning for hvordan

det skal jobbes med å sikre effektiv ressursbruk i virksomheten. mens 20 prosent er helt eller delvis uenig.

To av tre virksomheter er helt eller delvis enig i at effektiv ressursbruk regelmessig er et tema i etatsstyringsmøtene med departementet. Noen av virksomhetene som svarte at det ikke er nok oppmerksomhet om effektiv ressursbruk i disse møtene, viser til at det er god dialog om utgiftsøkninger og kostnadskontroll på kapitler i budsjettet, men at det i mindre grad er en generell dialog om hvordan virksomheten arbeider med effektiv ressursbruk.

På skriftlig spørsmål fra Riksrevisjonen svarer departementene gjennomgående at oppfølgingen av effektiv ressursbruk i underliggende virksomheter skjer i den løpende styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene. De fleste viser til at i etatsstyringsmøtene er oppfølging av effektiv ressursbruk og effektivisering et fast punkt på agendaen. Enkelte departementer opplyser at det i tillegg gjennomføres særmøter med underliggende virksomheter der hovedtemaene er langsiktige styringsutfordringer, ressurssituasjonen og fremtidige budsjettbehov. I disse møtene er effektiv ressursbruk og prioriteringer viktige deltemaer. Videre opplyser noen departementer at det er en dialog mellom departementet og virksomheten om effektivisering ved utarbeidelse av budsjettinnspill. For departementer som har flerårige planer (langtidsplaner), er effektiv ressursbruk et sentralt tema når de følger opp planen med ansvarlige virksomheter.

### **11.2.2 Årsrapportene fra underliggende virksomheter til departementene inneholder i liten grad vurderinger av effektiv ressursbruk**

Virksomhetenes årsrapport er et av de viktigste styringsdokumentene i virksomhetenes dialog med det overordnede departementet. Den skal gi et dekkende bilde av resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.<sup>140</sup> Årsrapporten er dermed en viktig del i departementenes arbeid med å følge opp underliggende virksomheter.

I 2018 gjorde DFØ en evaluering av statlige virksomheters årsrapporter. Oppsummert viste kartleggingen at de fleste virksomhetene hadde potensial til å bli bedre til å omtale og vurdere effektiv ressursbruk i årsrapportene. Bare 24 prosent av de statlige virksomhetene hadde en eksplisitt vurdering av om ressursbruken var effektiv. Tilsvarende var det bare 19 prosent av virksomhetene som hadde omtalt gevinstrealisering.<sup>141</sup>

For å se om det har vært noen vesentlige endringer i hvordan virksomhetene rapporterer om effektiv ressursbruk og effektivitet til sine ansvarlige departementer, har vi gått gjennom årsrapportene til et utvalg på 28 statlige virksomheter for årene 2023 og 2024. I gjennomgangen har vi blant annet sett på om årsrapportene omtaler og vurderer ressursbruk og effektivitet, og om de omtaler større effektiviseringstiltak og gevinstrealisering.

---

<sup>140</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.1.

<sup>141</sup> DFØ. (2018). Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene.

Ifølge DFØs veiledningsnotat til årsrapporter bør del III *Årets aktiviteter og resultater* i årsrapporten inneholde en vurdering av effektiv ressursbruk. Virksomheten bør vurdere ressursbruken i lys av produkter og tjenester og effekter. Det vil si om virksomheten «gjør tingene riktig» (kostnadseffektivitet), og om virksomheten jobber med de «riktige tingene» (formålseffektivitet). Dette skal gjøre det overordnede departementet i stand til å vurdere måloppnåelse og om innsatsen eventuelt bør justeres.

Vår gjennomgang av årsrapportene viser at alle virksomhetene omtaler og langt de fleste også kommenterer egen ressursbruk. For de fleste virksomhetene går disse vurderingene ut på å sammenligne med tidligere år og kommentere eventuelle årsaker til endringer. Gjennomgangen viser at nesten 40 prosent av årsrapportene omtalte effektiv ressursbruk, mens en klart mindre andel, i underkant av 20 prosent, også hadde en mer konkret vurdering av sammenhengen mellom ressursbruk og resultater.

Et flertall av de gjennomgåtte årsrapportene har omtale av både konkrete effektiviseringstiltak og begrepet gevinstrealisering, eller tilsvarende formuleringer. Omtalen gjelder tiltak og gevinstrealisering som er gjennomført, pågår eller er planlagt. De fleste effektiviseringstiltakene som omtales, gjelder ulike former for tiltak innenfor digitalisering. Gevinstrealisering eller lignende er omtalt i form av både raskere arbeidsprosesser og høyere kvalitet på tjenestene/produksjonen. Gjennomgangen viser at det er få tilfeller hvor gevinstrealisering omtales med konkrete innsparinger.

I vår spørreundersøkelse svarer 64 prosent av virksomhetene at de er helt eller delvis enig i at deres overordnede departement, gjennom virksomhetens rapportering og annen innsikt, har et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor effektivt virksomhetene bruker sine ressurser. 13 prosent er helt eller delvis uenig i dette. Av de virksomhetene som er uenige, blir det blant annet pekt på at rapporteringen mangler god nok kobling mellom hva som produseres, og hvilke ressurser som brukes. En virksomhet utdyper sitt svar slik:

Rapportering i årsrapport og ellers er ikke spesifikk nok på dette til at departementet kan vurdere i hvilken grad ressursene er brukt effektivt. Det blir i stor grad rapportert på hvilke oppgaver som er utført, men ikke hvilke ressurser som er brukt i form av årsverk og tjenestekjøp.

I svar på skriftlige spørsmål opplyser også de fleste departementene at årsrapportene gir god overordnet informasjon om virksomhetens resultater og den medgåtte ressursbruken. Samtidig understreker de at årsrapportene alene ikke gir tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere om ressursbruken er effektiv. Alle departementene opplyser derfor at de supplerer med annen informasjon fra virksomhetene. Flere nevner andre rapporteringer, for eksempel fagrapporter, tertialrapporter, evalueringsrapporter og rapporter om brukerundersøkelser som viktige kilder for å kunne vurdere ressursbruken i virksomhetene. I tillegg peker flere departementer på at virksomheten ofte utdyper informasjon om ressursbruk i den løpende dialogen, og viser til at etatsstyringsmøtene er viktig i denne sammenheng.

Noen departementer opplyser at de benytter supplerende analyser for å kunne vurdere ressursbruken nærmere. Noen peker på at kvaliteten på rapporteringen fra de ulike virksomhetene varierer, og at det derfor også er viktig å vurdere internstyringen og internkontrollen sammen med resultatet og ressursrapporteringen.

DFØ gjennomførte i 2025 en undersøkelse av departementsrollen. Her viser DFØ til at en svakhet i forvaltningen er at det ikke er nok kunnskap om resultater og effekter. Til tross for at mål- og resultatstyring er den sentrale styringsmodellen i offentlig sektor, rapporteres det fortsatt i stor grad om aktiviteter fremfor oppnådde effekter for brukere og samfunn. Mange virksomheter synes det er krevende å lage gode styringsparametere fordi det må være god sammenheng mellom virksomhetens innsats og måloppnåelse. DFØ peker på behovet for bedre styringsparametere og mer kunnskap om «hva som virker», blant annet gjennom forskning og evaluering. Det er ofte krevende å sammenligne effekter på tvers i staten:

Etter DFØs vurdering er det behov for større oppmerksomhet om effekter både for brukere og samfunnet. En viktig del av departementenes oppfølging av underliggende virksomhet bør derfor være å følge resultater over tid, noe som også kan bidra til økt oppmerksomhet av hva som er viktigst å prioritere i sektorpolitikken eller på tvers av sektorer.<sup>142</sup>

I svar på brev med spørsmål presiserer DFØ at effektiv ressursbruk er et av formålene med hele økonomiregelverket. Derfor vil det være begrensende å se på kravene til omtale og vurdering i årsrapporten alene. Krav som stilles til tilskudd, internkontroll, evaluering, regnskapsføring og så videre, er alle krav som bidrar til en effektiv ressursbruk når de blir fulgt i tråd med intensjonen i regelverket.<sup>143</sup>

## 11.3 Den enkelte virksomhetens arbeid med å sikre effektiv ressursbruk

En vesentlig del av arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk skjer i den enkelte virksomheten.

### 11.3.1 Mål og strategi for effektivitetsarbeidet i virksomhetene

I vår spørreundersøkelse svarer 74 prosent at de er helt eller delvis enig i at virksomheten de siste årene har fastsatt konkrete mål i virksomhetsplan eller lignende for å sikre mer effektiv ressursbruk. Samtidig opplyser en like stor andel at de er helt eller delvis enig i at de jevnlig utfører større gjennomganger, for eksempel evalueringer, for å identifisere potensial for mer effektiv ressursbruk.

Et klart flertall av virksomhetene som har utført denne typen gjennomganger, opplyser at gjennomgangen ble initiert av virksomheten selv, mens et mindretall opplyser at den ble initiert av både virksomheten og det overordnede departementet. Nesten alle

---

<sup>142</sup> DFØ. (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen, s. 55.

<sup>143</sup> DFØ svar på skriftlig spørsmål 5. desember 2025.

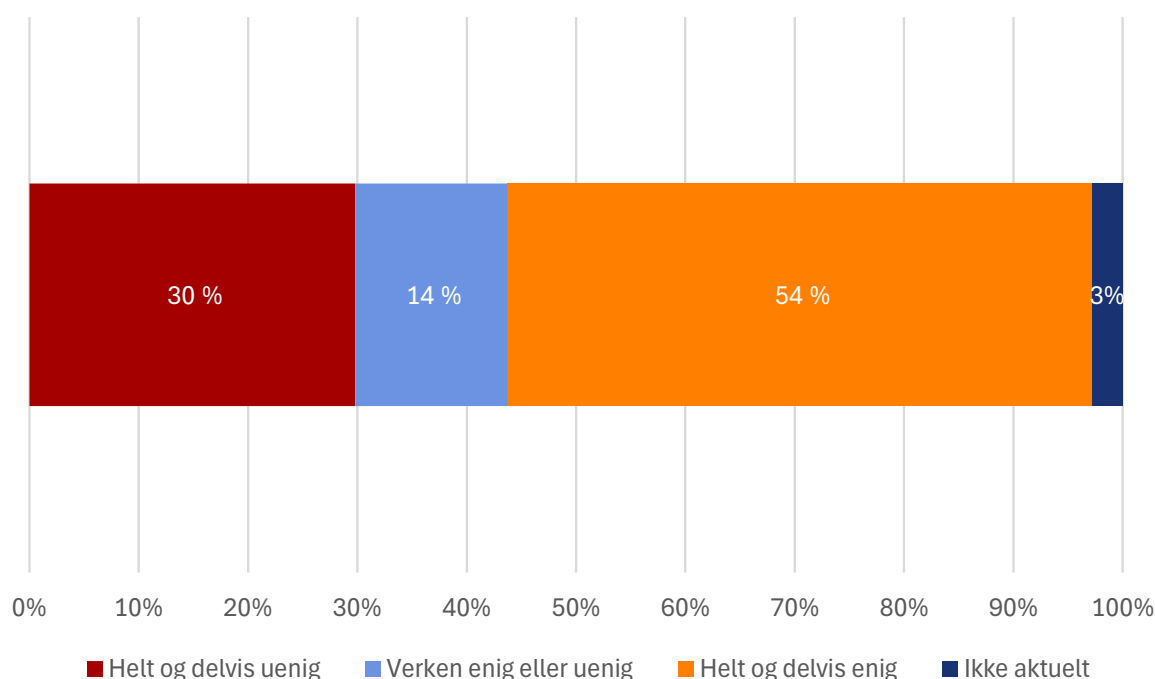
virksomheter som har utført denne typen gjennomganger, opplyser at det er iverksatt et arbeid for å ta ut det potensialet for mer effektiv ressursbruk som eventuelt ble identifisert.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene også spurt om de er avhengig av støtte og tilrettelegging fra det overordnede departementet for å få gjennomført vesentlig effektiviseringsarbeid. Her var andelen virksomheter delt om lag på midten i svaret om de var avhengig av støtte fra departementet eller ikke. Av de virksomhetene som svarte at de var avhengig av departementet, mente litt over halvparten at det ble gitt tilstrekkelig støtte og tilrettelegging fra departementet, mens litt under halvparten mente at de ikke fikk tilstrekkelig støtte. Virksomhetene som ønsket mer støtte og tilrettelegging, pekte blant annet på utfordringer med å håndtere lovkrav som informasjonssikkerhet og personvern, hvor virksomhetene opplever at de må utføre omfattende og ressurskrevende prosesser som burde vært løst sentralt. Flere virksomheter ønsker at departementene tar en mer aktiv rolle i å koordinere tiltak på tvers av virksomheter og sektorer, spesielt tiltak som gjelder nye teknologier som kunstig intelligens. Flere nevner også at departementene mangler kapasitet til å forenkle regelverk, noe som hindrer effektivisering.

### **11.3.2 En av tre virksomheter oppgir å ikke ha et godt kunnskapsgrunnlag for å gjennomføre analyser av egen effektivitet**

I vår spørreundersøkelse ble virksomhetene bedt om å vurdere hvor godt egnet kunnskapsgrunnlaget deres var til å gjennomføre analyser av ressursbruk sett opp mot resultater, på ett eller flere områder, for å kunne vurdere hvor effektivt ressursene ble brukt, jf. figur 6. Om lag en av tre virksomheter oppgir å ikke ha et godt kunnskapsgrunnlag for å gjennomføre analyser av egen effektivitet. Litt over halvparten av virksomhetene er helt eller delvis enig i at de har et godt kunnskapsgrunnlag.

**Figur 6 Virksomhetenes svar på påstanden: I min virksomhet har vi et godt kunnskapsgrunnlag til å gjennomføre analyser hvor vi knytter ressursbruk opp mot resultater, på ett eller flere områder (aktiviteter, tjenester, e.l.) for å kunne vurdere hvor effektivt vi bruker ressursene våre. n = 144.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Flere av virksomhetene som mente at kunnskapsgrunnlaget ikke var godt nok, peker på at det er behov for bedre kobling mellom bruken av ressurser, både utførte årsverk og kjøp av varer og tjenester, og de faktiske aktivitetene og tjenestene som virksomheten leverer. En annen utfordring flere peker på, er at det varierer hvor detaljert ressursbruken ble registrert. Virksomhetene uttrykker at det generelt trengs mer kompetanse på analysefeltet. Enkelte ønsker lettere tilgjengelig informasjon og veiledning fra DFØ og andre statlige aktører. Særlig mindre virksomheter opplever at veiledningsmateriellet som finnes, er for omfattende og ressurskrevende å benytte.

Noen virksomheter viser til at det er en reell utfordring at det mangler gode dataplattformer og systemer som gjør det mulig å utnytte eksisterende data. Det er spesielt krevende å gjøre analyser på tvers av virksomhetsområder, jf. hindringene med hjemmelsgrunnlag for deling av data mellom virksomheter i offentlig sektor omtalt i kapittel 10.6. Flere oppgir også at eksisterende fagsystemer i liten grad gir mulighet for å følge opp produksjon. Overgangen til SRS forventes ifølge flere virksomheter å kunne bedre muligheten til å bruke regnskapsdata til analyseformål.

Figur 6 viser at 54 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at de har et godt kunnskapsgrunnlag. Disse viser blant annet til at de innenfor sine sektorer har fagsystemer som muliggjør analyser av ressurser og utførte oppgaver i saksbehandling eller annen tjenesteproduksjon. Flere av disse virksomhetene viser likevel til at det ikke holder å ha et

godt datagrunnlag. Utfordringen ligger ofte i å kunne strukturere, analysere og bruke dataene inn i virksomhetens effektiviseringsarbeid.

### **11.3.3 Virksomhetens arbeid med å sikre effektiv ressursbruk - mulighetene for å ta langsiktige valg**

Statlige virksomheter har mulighet til å finansiere prosjekter og tiltak knyttet til effektiviseringsarbeid på flere måter. Hovedregelen er at virksomheter skal finansiere slikt arbeid over ordinære budsjetttrammer. Slike prosjekter kan være for kostbare å finansiere over ordinære budsjetttrammer på kort sikt, men de kan gi reduserte kostnader, økt effektivitet eller gevinster på lengre sikt. Noen eksempler på slike prosjekter og tiltak kan være digitalisering og automatisering for å forenkle eller forbedre arbeidsprosesser.

Det finnes flere ordninger som skal gi statlige virksomheter mulighet til å gjennomføre større investeringer og tiltak i effektiviseringsarbeid. Ordningene skal støtte virksomhetenes mulighet til å ta langsiktige valg i arbeidet med effektivisering og har som formål å bidra til at virksomheter får gjennomført prosjekter og satsinger som de ikke klarer å finansiere innenfor ordinære budsjetttrammer.

#### **Egenfinansiering av effektiviseringstiltak er vanligst**

Med egenfinansiering mener vi at virksomhetene klarer å gjennomføre effektiviseringsarbeid på kort og mellomlang sikt innenfor ordinære budsjetttrammer. Dette kan for eksempel være at virksomheten prioriterer å forenkle arbeidsprosesser eller finansiere et IT-prosjekt ved å kutte i andre investeringer eller driftskostnader.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene bedt om å vurdere en påstand om at effektiviseringsarbeidet i virksomheten i all hovedsak skjer gjennom egenfinansiering, dvs. innenfor ordinære budsjetttrammer. Litt over 86 prosent av virksomhetene var helt eller delvis enig i dette. Virksomhetene ble også bedt om å vurdere om de har et stort nok handlingsrom innenfor ordinære budsjetttrammer til å gjennomføre nødvendige investeringer, prosjekter og tiltak for å sikre effektiv ressursbruk på sikt. Her svarte i underkant av 40 prosent at de var helt eller delvis enig i at de hadde dette handlingsrommet, mens nesten 53 prosent var helt eller delvis uenig.

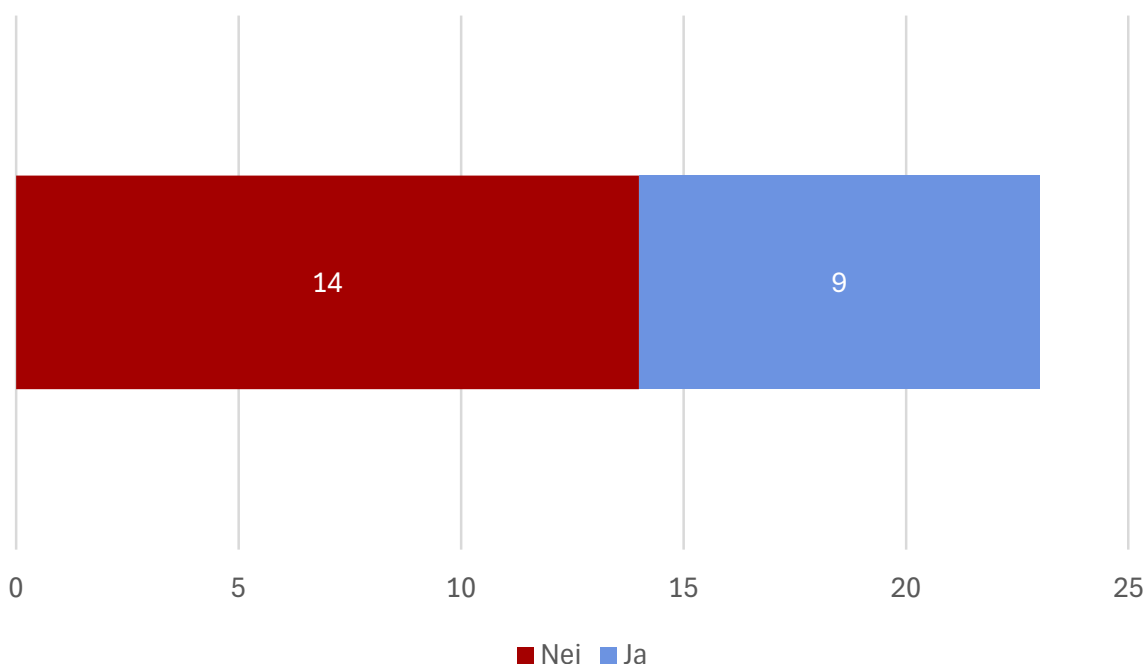
Virksomhetene som mener at de ikke har et stort nok handlingsrom, viser blant annet til at det er et betydelig behov for økt finansiering for å gjennomføre effektiviseringsprosjekter, særlig innen digitalisering. Det er et ønske om å utvikle digitale løsninger for å støtte effektive arbeidsprosesser, men dette er vanskelig å realisere innenfor eksisterende budsjetter. Det blir også pekt på at store deler av budsjettene er bundet opp i lønn og driftskostnader, noe som begrenser rommet for omdisponering til effektivisering. Virksomhetene viser også til at reduksjoner i bevilgninger fremover gjør det vanskeligere å finansiere større prosjekter og investeringer.

## Ordningen med å ta «lån» i fremtidige budsjetter (R-110) er godt kjent, men få virksomheter benytter den

Et eksempel på en ordning som kan brukes for å finansiere fremtidige investeringer er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-110. Rundskrivet gir statlige virksomheter mulighet til å overskride driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjettårene. Forenklet kan man si at virksomhetene har en mulighet til å låne penger fra fremtidige budsjetter. Overskridelsen må gå til å dekke investeringsformål som IT-baserte tjenester og systemer, utstyrsanskaffelser eller bygningsmessige arbeider. En slik overskridelse krever samtykke eller delegert fullmakt fra virksomhetens overordnede departement.

I vår spørreundersøkelse oppgir 100 virksomheter, 70 prosent, at de er kjent med ordningen som er beskrevet i rundskriv R-110. Samtidig oppgir om lag halvparten av virksomhetene at de *ikke* har vurdert å benytte ordningen i løpet av de siste årene. Av de 23 virksomhetene som svarer at de har vurdert å bruke ordningen i løpet av de siste årene, har kun 9 virksomheter benyttet seg av ordningen, jf. figur 7.

**Figur 7 Du har svart at din virksomhet har vurdert å overskride driftsbevilgninger ved bruk av ordningen i R-110. Har din virksomhet de siste årene faktisk benyttet budsjettfullmakten? Antall. n = 23.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

De virksomhetene som har benyttet ordningen, oppgir at dette skjedde i forbindelse med digitaliserings- og bygningsmessige prosjekter. Virksomheter som vurderte å bruke ordningen, men som valgte å ikke gjøre det, oppgir ulike årsaker for dette. De fleste opplyser at det viste seg at behovet ikke lenger var til stede. Andre oppgir blant annet at de finansierte investeringene på andre måter, at innsparingsperioden på tre år ble vurdert

som for kort tid til å hente ut gevinster, og at ulempene og risikoen ved å binde seg opp mot fremtidig innsparinger var større enn fordelene.

Finansdepartementet viser i intervju til at ordningen som beskrives i rundskriv R-110, er beskjedent brukt. Siden 2017 er det 12 saker i 7 virksomheter<sup>144</sup> der ordningen har vært brukt, noe som tilsvarer en innsparing på 80 millioner kroner i driftsbudsjettene. Departementet er enig i at det er en utfordring at det er vanskelig for virksomhetene å være helt sikre på gevinstrealisering i form av reduserte driftsutgifter, noe som gjør innsparingspotensialet svært usikkert. Det gjør det vanskelig å forplikte seg til innsparinger i det kommende budsjettåret. Det blir også pekt på at det er utfordrende at deler av gevinstene og effektene kommer andre steder enn i den investerte virksomheten.

Finansdepartementet mener at ordningen kunne vært brukt noe mer. Den gir virksomhetene fleksibilitet, gitt at virksomhetene bruker den målrettet og realistisk. Departementet opplyser at det kan være noen tilfeller der virksomheter har tenkt å bruke ordningen, men der de ser at de likevel får dette til over den ordinære budsjettammen. Finansdepartementet peker også på at virksomheters beslutninger om å utsette tiltak kan skyldes flere forhold og at finansiering ofte kun er én del av bildet. I tillegg til risiko knyttet til gevinster over tid, kan også forhold som manglende kapasitet til omstilling eller behov for å ivareta kjerneoppgaver innenfor eksisterende rammer påvirke beslutningene. Etter Finansdepartementets syn er derfor lav bruk av ordningen i seg selv ikke et uttrykk for at finansieringsordningen ikke fungerer etter hensikten.<sup>145</sup> Ifølge Finansdepartementet er det ikke aktuelt å endre ordningen for å øke fleksibiliteten og eventuelt bruken.

### **Medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak treffer ikke alle i målgruppen**

En annen ordning er medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak, som forvaltes av Digdir. Ordningen er ikke en generell finansieringsordning for effektivisering, men en ordning som er målrettet mot digitaliseringsprosjekter.

I ordningen får statlige virksomheter dekket deler av prosjektkostnaden for digitaliseringstiltak, slik at de lettere kan få gjennomført og realisert gevinster av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringsprosjekter. Ordningen omfatter prosjekter som har en total kostnad på mellom 10 og 100 millioner kroner, og virksomheter som mottar støtte fra ordningen, må finansiere minst 50 prosent av investeringen selv. Ordningen forutsetter også at 50 prosent av gevinstene som kommer fra tiltak som er finansiert gjennom ordningen, tas ut gjennom fremtidige reduksjoner i virksomhetens budsjettamme.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at medfinansieringsordningen gir gode resultater og har siden oppstarten i 2016 bidratt til 103 tiltak med samlede tilsagn på omkring 1,3 milliarder kroner. Prosjektene i perioden 2016–2025 melder samlede netto gevinster i offentlig sektor på over 1,3 milliarder kroner per år.

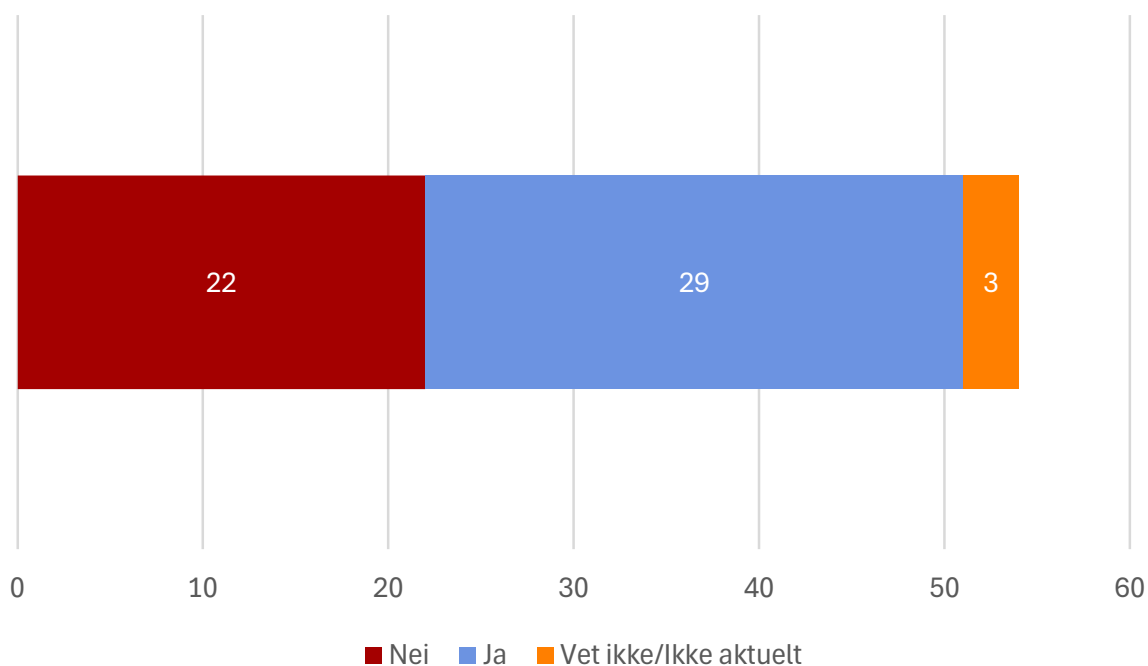
---

<sup>144</sup> Antallet virksomheter som oppgir å ha brukt ordningen i R-110 fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse er høyere enn antallet Finansdepartementet oppgir.

<sup>145</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

I spørreundersøkelsen fra Riksrevisjonen oppgir 107 av virksomhetene at de er kjent med medfinansieringsordningen. Av disse svarer halvparten (54 virksomheter) at de har vurdert å søke om finansiering gjennom ordningen i løpet av de siste årene. Av de 54 virksomhetene som har vurdert å bruke ordningen, er det 29 virksomheter som opplyser at de har søkt om finansiering gjennom ordningen de siste årene. Dette er vist i figur 8.

**Figur 8 Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet i løpet av de siste årene har vurdert å benytte medfinansieringsordningen. Har din virksomhet de siste årene søkt om finansiering gjennom medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak? Antall. n = 54.**



*Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.*

Av de 29 virksomhetene som søkte om finansiering gjennom medfinansieringsordningen, fikk 24 innvilget finansiering, to fikk avslag, og tre virksomheter krysset av for *vet ikke / ikke aktuelt*. De 24 virksomhetene som fikk innvilget søknaden og har brukt ordningen, opplyser at de generelt har opplevd at ordningen er hensiktsmessig, og at den muliggjorde oppstart og gjennomføring av viktige digitaliserings- og IT-prosjekter. Svarene fra virksomhetene viser at ordningen blant annet er brukt til å utvikle ulike saksbehandlingssystemer, felles digitale plattformer, databaser og brukerportaler. En sentral utfordring som flere virksomheter trekker frem, er kravet om gevinstrealisering, og at det kan være krevende å oppnå de forventede gevinstene ved digitaliseringsprosjekter. Det pekes også på at prosjektene binder betydelige interne midler, noe som kan være en utfordring i seg selv.

Virksomheter som vurderte å bruke medfinansieringsordningen, men som likevel valgte å ikke søke om midler, oppgir noe ulike årsaker for dette. De fleste opplyser at virksomheten endte opp med å finansiere tiltak(ene) på andre måter. Flere oppgir at

kravene til egenfinansieringsgrad og gevinstuttak ble vurdert som for høye, og at det var for stor usikkerhet rundt fremtidige gevinster.

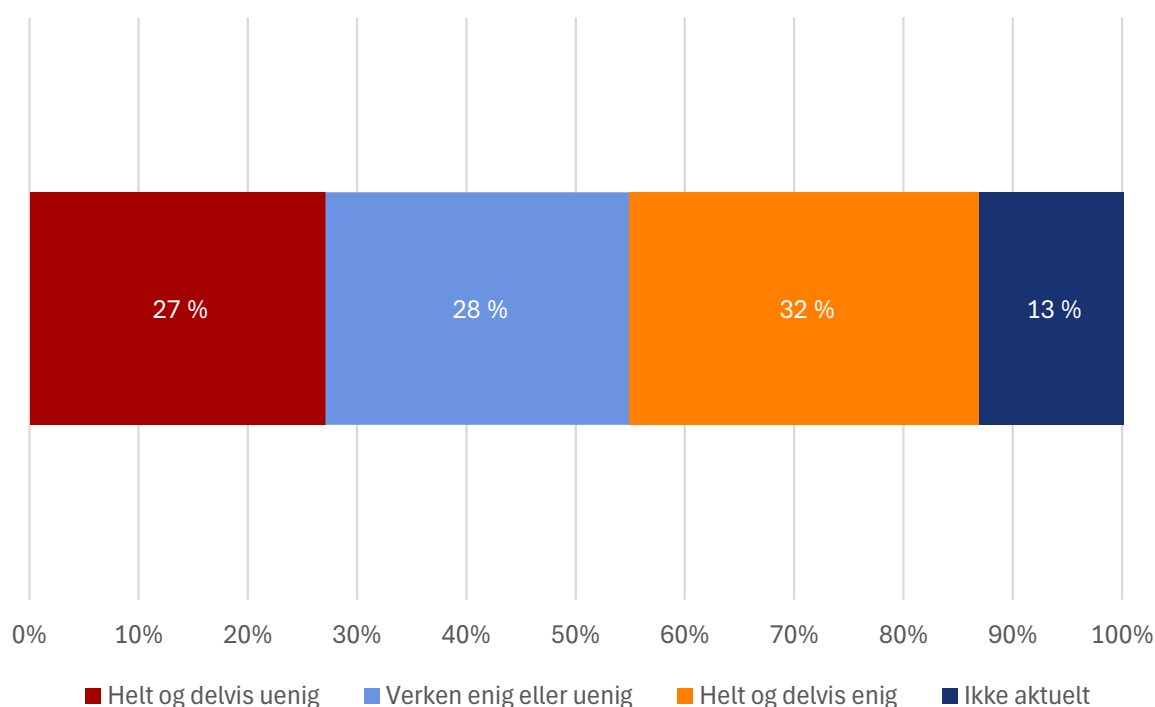
I brev opplyser Finansdepartementet at kravene til egenfinansiering og gevinstuttak i medfinansieringsordningen er utformet for å sikre kvalitet og prioritering i prosjektene, samt for å styrke forutsigbarheten i gevinstrealiseringen. At enkelte virksomheter opplever ordningen som krevende, er derfor i tråd med intensjonen og gjenspeiler at ordningen skal bidra til robuste og modne tiltak.<sup>146</sup>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at det kan bli endringer i ordningen. DFØ satte i gang et arbeid i 2025 for å se på hva som skal til for å ta ut gevinster fra effektiviseringstiltak. Arbeidet er planlagt ferdigstilt våren 2026, og det er omtalt i digitaliseringsstrategien.<sup>147</sup>

### Departementenes forventninger til underliggende virksomheters bruk av finansieringsordninger

I vår spørreundersøkelse oppgir 27 prosent at deres overordnede departement ikke har uttrykt forventninger om at virksomheten utnytter mulighetene som finnes i ulike ordninger, for å få finansiert større effektiviseringsarbeid. 32 prosent av virksomhetene oppgir at deres overordnede departement har uttrykt slike forventninger, jf. figur 9.

**Figur 9 Virksomheters svar på påstanden: Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger om at min virksomhet utnytter mulighetene som finnes i ulike ordninger, for å få finansiert større effektiviseringsarbeid. n = 144.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

<sup>146</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

<sup>147</sup> Verifisert referat fra intervju med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 16. oktober 2025.

I svar på skriftlige spørsmål fra Riksrevisjonen opplyser de fleste departementene at de informerer sine underliggende virksomheter om tilgjengelige finansieringsordninger for å kunne gjennomføre effektiviseringstiltak. Flere departementer viser til at de i styringsdialogen konkret har oppfordret virksomhetene til å benytte ordningene. Departementene fremhever at det særlig er medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak som har blitt fremhevet som en mulighet for virksomhetene. Noen få departementer opplyser at de også har oppfordret virksomheter til å bruke fullmaktene til å overskride driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål.

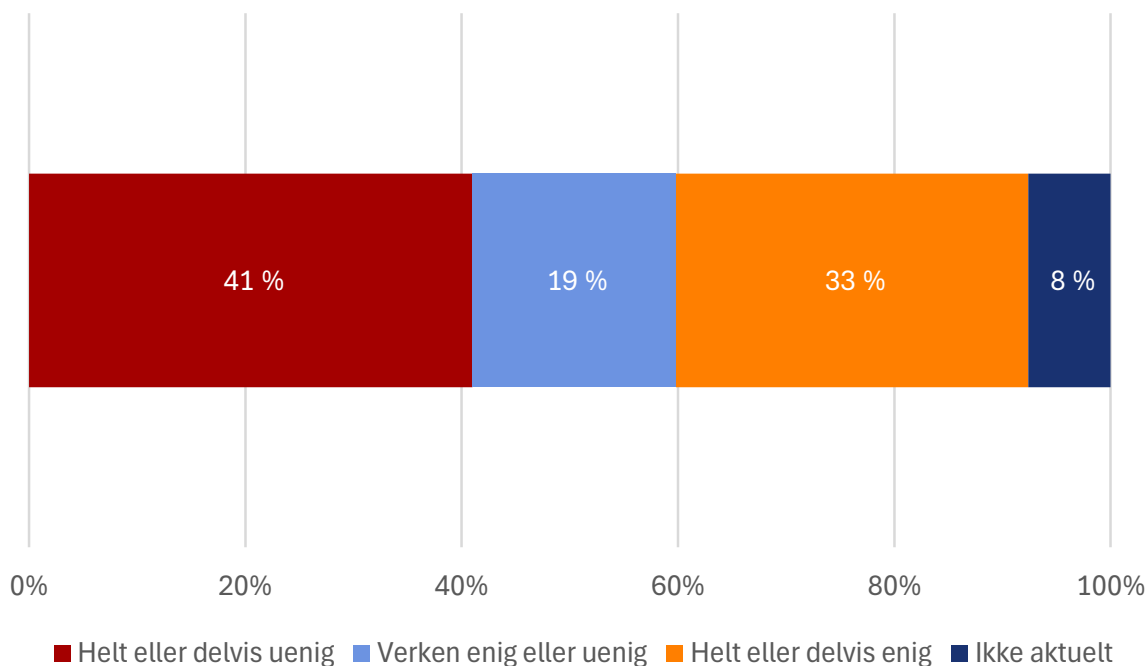
### **Departementenes og virksomhetenes vurdering av etablerte ordninger og mekanismer for å gjennomføre effektiviseringstiltak på lang sikt**

I svar på spørsmål viser flere departementer til at stramme årlige budsjetter utgjør en betydelig utfordring for å kunne finansiere nødvendige investeringer og effektiviseringstiltak, selv med eksisterende ordninger. For eksempel peker flere på at kravet om 50 prosent egenfinansiering for å få støtte fra medfinansieringsordningen er krevende å oppfylle, spesielt for små virksomheter og når virksomhetenes budsjett allerede er stramt. Flere departementer oppgir at det kan være vanskelig å håndtere tidlige innsparingskrav dersom gevinstene uteblir eller kommer senere enn planlagt. Noen departementer påpeker at de eksisterende ordningene er lite egnet for å gjennomføre mindre investeringstiltak, definert som prosjekter som er for store til å håndteres på egen ordinær ramme, men for små til å bli prioritert som satsingsforslag i statsbudsjettprosessen.

Flere departementer uttrykker også skepsis til at de underliggende virksomhetene benytter fullmakten til å overskride driftsbevilgningen med inntil fem prosent til investeringsformål. De begrunner det med at andelen faste kostnader er høy, og at det er risiko for ikke å kunne dekke disse kostnadene i påfølgende budsjettår. Selv om det kan fungere i enkelte tilfeller, er det generelt ansett som risikabelt.

I vår spørreundersøkelse oppgir en av tre virksomheter at de er helt eller delvis uenig i at det er lagt godt nok til rette for at virksomheter får gjennomført investeringer og effektiviseringstiltak som er for kostbare å finansiere over ordinære budsjettammer. Videre oppgir også en av tre virksomheter at de har unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid de siste årene fordi virksomheten ikke har funnet økonomisk handlingsrom, jf. figur 10. Figuren viser at 41 prosent av virksomhetene svarte at de er helt eller delvis uenig i dette.

**Figur 10 Virksomheters svar på påstanden: I min virksomhet har vi de siste årene unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi vi ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjetttrammer eller etablerte ordninger. n = 144.**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Flere av virksomhetene som har unnlatt å gjennomføre effektiviseringstiltak de siste årene, viser til at en krevende budsjettsituasjon med økonomiske begrensninger er den viktigste begrensende faktoren i effektiviseringsarbeidet. Situasjonen hindrer investeringer i både IT/digitalisering og fysisk infrastruktur, og den tvinger virksomhetene til å utsette nødvendige tiltak. Virksomhetene peker også på at det er en forskjell mellom store og små virksomheter; de store etatene har større fleksibilitet og kapasitet til å søke eksterne midler og gjennomføre omfattende satsinger, mens mindre virksomheter sliter med å frigjøre ressurser til søknadsarbeid og har mindre rom for å manøvrere mellom de ulike ordningene.

I brev angir Finansdepartementet at de er enige at enkelte større effektiviseringstiltak kan være krevende å finansiere innenfor ordinære budsjetttrammer.<sup>148</sup> Samtidig peker departementet på at det i offentlig sektor alltid vil være knapphet på ressurser, og virksomheter vil også i perioden med økt ressursbruk kunne oppleve at handlingsrommet er begrenset. Beslutninger om å utsette tiltak kan skyldes flere forhold, hvor finansiering ofte kan være én del av bildet, men ikke nødvendigvis i alle tilfeller den avgjørende faktoren. Departementet peker på at det kan være risiko knyttet til gevinstuttak over flere år eller usikkerhet om hvor gevinstene faktisk realiseres (særlig i tiltak som berører flere virksomheter). Men det kan også være manglende kapasitet til omstilling eller behov for å ivareta kjerneoppgaver innenfor eksisterende rammer. Etter departements syn er det at virksomheter rapporterer om begrenset handlingsrom i seg selv derfor ikke uttrykk for at finansieringsordningene ikke fungerer som forutsatt.

<sup>148</sup> Brev fra Finansdepartementet med tilbakemeldinger på rapportutkast, datert 27. mars 2026.

# 12 Statens styring for å legge til rette for effektiv ressursbruk i kommunesektoren

## 12.1 Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring, både juridisk og økonomisk. Dette innebærer at staten skal utøve styringen slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov (jf. Meld. St. 12, Innst. 270 S).

I tillegg til prinsippet om rammestyring er det andre regler som gjelder for statlig styring av kommunesektoren. Disse omtales vanligvis som nærhetsprinsippet, forholdsmessighetsprinsippet og finansieringsprinsippet.

- **Nærhetsprinsippet:** innebærer at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne
- **Forholdsmessighetsprinsippet:** innebærer at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål
- **Finansieringsprinsippet:** innebærer at kommuner og fylkeskommuner innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom

Dette er regler for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det kommunale selvstyret. De tre prinsippene ble lovfestet i kommuneloven i 2018. Stortinget har tidligere sluttet seg til disse prinsippene gjennom behandlingen av ulike stortingsdokumenter.<sup>149</sup>

Alle kommuner har samme lovpålagte oppgaver og ansvar uavhengig av størrelse og forutsetninger. Dette omtales ofte som generalistkommuneprinsippet og innebærer at kommuner uavhengig av folketall, geografisk plassering og andre forhold skal ivareta de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og myndighetsutøving.<sup>150</sup> Generalistkommuneprinsippet skal også legges til grunn for statens styring av kommunesektoren.

### 12.1.1 Rammestyring skal gi handlefrihet og legge til rette for effektiv ressursbruk i kommunesektoren

Stor grad av rammestyring er en forutsetning for at det lokale selvstyret og lokaldemokratiet skal være reelt.<sup>151</sup> Kommuneloven etablerer kommuner og fylkeskommuner som selvstendige rettssubjekter med egen folkevalgt ledelse. Loven

<sup>149</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder. og Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune - styring og samspel med Innst. 270 S (2011-2012).

<sup>150</sup> Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune - styring og samspel, s. 10.

<sup>151</sup> NOU 2026: 1. (2026). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning, s.11.

fastsetter de organisatoriske og rettslige rammene for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I tillegg skal kommuneloven legge til rette for at kommunene oppfyller deres rolle som demokratisk arena, tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og offentlig myndighetsutøver, med hovedvekt på særlig tre hensyn: effektivitet, tillit og bærekraft.<sup>152</sup>

Stortinget har ved flere anledninger pekt på at for stram og detaljert styring kan føre til mangel på fleksibilitet til å se ulike tjenester i sammenheng, og gjøre det vanskelig med lokal tilpassing og effektiv bruk av ressurser.<sup>153</sup>

Generalistkommuneutvalget (2023) påpeker at effektivitet er en av hovedbegrunnelsene for å legge oppgaver til kommunesektoren. Utvalget påpeker at kommuner er bedre egnet enn statlige sektororganer til å gjøre helhetlige prioriteringer og fordele begrensede ressurser, og på den måten sikre prioriteringseffektivitet. De kan tilpasse tjenestene til behov, ønsker og lokale forhold. Videre peker utvalget på at kommunene i et rammefinansiert system vil ha ansvar for egen ressursbruk og derfor også insentiver til å holde kostnadene nede. Dersom en kommune kan drive effektivt og få mer ut av pengene, beholder også kommunen gevinsten av dette. Dette kan gi insentiver til kostnadseffektivitet.<sup>154</sup>

Som selvstendige rettssubjekter kan kommunestyret ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar i henhold til kommunalt selvstyre. Statsforvaltningen har ikke generell styrings- eller overprøvingsrett overfor kommunene, men kan kun gripe inn med grunnlag i lov eller budsjett vedtatt av Stortinget. I kommuneloven står det at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyre må ha hjemmel i lov, og at selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.<sup>155</sup> Videre har Kommunal- og distriktsdepartementet i *Veileder for statlig styring av kommunal sektor* presisert at detaljert styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål.<sup>156</sup>

### 12.1.2 Det er utarbeidet en veileder i statlig styring av kommunesektoren

For å sikre at de grunnleggende prinsippene for statlig styring av kommunesektoren er kjent og etterlevs i statsforvaltningen, har Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeidet veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.<sup>157</sup> Veilederen gjengir relevante prinsipper og regler for statlig styring av kommunesektoren samt nærmere kommentarer om ulike styringsvirkemidler.

I veilederen fremkommer det blant annet at stram statlig styring, i form av utstrakt bruk av lovregulering eller øremerking, samlet sett vil kunne medføre store kostnader. I veilederen påpekes det at «mykere virkemidler», som utviklingstiltak, dialog og veiledning kan gi et bedre resultat og være mer målrettet.

---

<sup>152</sup> Nguyen Duy, I: Kommunalloven i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 20. november 2025 fra <https://snl.no/kommunalloven>

<sup>153</sup> Blant annet i Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, jf. Innst. 270 S (2011–2012), s. 7.

<sup>154</sup> NOU 2023: 9. (2023). Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger, s. 25.

<sup>155</sup> Kommunalloven § 2.2, andre ledd.

<sup>156</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder, s. 11.

<sup>157</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

## 12.2 Statens styring av kommunesektoren skjer gjennom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler

### 12.2.1 Økonomisk rammestyring

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunesektoren i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. Staten fastsetter rammene, mens det er kommunestyrene som prioriterer hvordan inntektene skal brukes. Prioriteringene må likevel skje slik at kommunene ivaretar sine lovpålagte forpliktelser knyttet til de ulike tjenestene.

#### Øremerking

Detaljert økonomisk styring skjer vanligvis i form av øremerkede tilskudd som kommuner skal bruke til et bestemt formål. Øremerking vil i utgangspunktet redusere omfanget av frie inntekter for kommunene og begrense kommunenes handlingsrom til å tilpasse lokale forhold – og dermed også mulighet til å sikre prioriteringseffektivitet. Øremerking vil imidlertid ofte anses som et egnet virkemiddel for sektororganer eller sentrale myndigheter for å oppnå formålseffektivitet. Det kan for eksempel være hensiktsmessig med øremerking for å bygge opp en tjeneste som står svakt nasjonalt, eller for å finansiere tjenester eller tiltak som ikke er aktuelle i alle kommuner.<sup>158</sup> Eksempler på dette er tidsavgrensede prosjekter eller geografisk avgrensede tiltak. Det gjelder bestemte vilkår for øremerkede tilskudd.

### 12.2.2 Juridisk rammestyring

Juridisk rammestyring innebærer å gi kommunene en oppgave uten å sette for mange detaljerte regler for gjennomføringen. Da har kommunen fortsatt handlingsrom når det gjelder hvordan oppgaven skal utføres. Dersom staten ønsker å pålegge kommuner og fylkeskommuner en oppgave eller bestemte måter å utføre oppgaven på, må dette gjøres gjennom lov og/eller forskrift. Reguleringsformen kan enten være å pålegge kommunene en plikt eller i tillegg gi enkeltpersoner individuelle rettigheter.

Bruk av juridiske virkemidler i den statlige styringen er nødvendig for å gi kommunene oppgaver og dermed for å styre kommunesektoren. Den juridiske rammestyringen betyr at styringen og reguleringen av kommunesektorens oppgaver og plikter bør være så overordnede som mulig for å overlate handlingsrommet til kommunene. Dersom staten skal overstyre kommunene, må det kommunale selvstyret veies mot nasjonale mål, slik som likeverdige tjenester.<sup>159</sup>

Kommuneloven gir overordnede og generelle rammer for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Oppgavene til kommunene innenfor de ulike tjenesteområdene er regulert i en rekke særlover og forskrifter for de enkelte tjenesteområdene.<sup>160</sup> I enkelte sektorer finnes det også bestemmelser som bemanningsnormer, kompetansekrav og andre bestemmelser, som binder kommunene. Det er den enkelte fagstatsråd som er ansvarlig

<sup>158</sup> NOU 2026: 1. (2026). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning, s. 49.

<sup>159</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder, s. 12.

<sup>160</sup> NOU 2023: 9. (2023). Generalistkommunesystemet – Likt ansvar - ulike forutsetninger, s. 42.

for egen sektor, også når oppgaven er lagt til kommuner. Kommunesektoren kan ikke instrueres av ansvarlig statsråd, men styres gjennom lov og forskrift.

### 12.2.3 Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske styringsvirkemidler omfatter ulike virkemidler, for eksempel skriftlige veiledere og retningslinjer, læringsnettverk, prosjekter, informasjonskampanjer og kunnskapsdatabaser. Disse har ofte som mål å heve kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Pedagogiske virkemidler er ikke juridisk bindende for kommunen, men de omtaler ofte lover og forskrifter som er bindende.<sup>161</sup>

## 12.3 Kommunal- og distriktsdepartementet har en rolle som samordner

Kommunal- og distriktsdepartementet har som samordningsdepartement ansvar for å sørge for at de ulike departementenes styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Videre skal virkemiddelbruken på ulike sektorområder være harmonisert. Kommunal- og distriktsdepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet ansvaret for kommunesektorens inntektsrammer. Departementet har også ansvar for utvikling og drift av inntektssystemet.<sup>162</sup>

I mai hvert år legger Kommunal- og distriktsdepartementet frem kommuneproposisjonen for Stortinget. Proposisjonen er regjeringens overordnede politikk overfor kommunesektoren og gir en samlet oversikt over planlagte endringer på fagdepartementenes områder. Kommuneproposisjonen er ment å gi kommunesektoren en helhetlig oversikt over forslag til endringer i statens politikk og er ment å være et sentralt hjelpemiddel i kommunenes og fylkeskommunenes egne budsjettprosesser.<sup>163</sup>

## 12.4 Mekanismer for å sikre god samhandling og dialog mellom staten og kommunesektoren

I intervju presiserer Kommunal- og distriktsdepartementet at samhandling og dialog mellom staten og kommunesektoren er grunnleggende for å få til god statlig styring av kommunesektoren. Ifølge departementet er konsultasjonsordningen den viktigste mekanismen for formell samhandling mellom staten, ved regjeringen, og kommunesektoren, representert ved kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS. Ordningen er en fast arena for dialog og samarbeid mellom regjeringen og kommunesektoren.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Ibid s. 43.

<sup>162</sup> Regjeringen.no. Hentet 20. november 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/kommunal--og-regionaldepartementets-rolle/id544830/>

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

Videre angir departementet at utredningsinstruksen og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er viktige mekanismer. Utvalget er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Utvalget er sammensatt av medlemmer fra blant annet KS, Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.<sup>165</sup>

Utover dette er det utstrakt samhandling og kontakt mellom departementene og mellom fagdepartementene og KS. I tillegg er det samhandling og samarbeid mellom staten og kommunesektoren innenfor enkeltsektorer. Dette omfatter blant annet lovpålagt samarbeid, for eksempel innenfor helseområdet. Departementet fremhever også NOU-utvalg som en arena for samhandling mellom staten og kommunesektoren, hvor det er vanlig at kommunesektoren er representert på områder som angår dem.<sup>166</sup>

### 12.4.1 Nærmere om konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen

Konsultasjonsordningen omfatter blant annet rutiner for å involvere KS i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren, rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger og rutiner for bilaterale samarbeidsavtaler. Konsultasjonsordningen har faste møter. KS er derfor ofte i dialog med regjeringen om viktige spørsmål som gjelder styringen av kommunal sektor.<sup>167</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at det har laget en veileder for konsultasjonsordningen. Veilederen er gjort kjent gjennom sekretariatet til konsultasjonsordningen, som består av representanter fra alle departementene og KS. Sekretariatet ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet. Møtepunktene i konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen følger i stor grad årshjulet til arbeidet med statsbudsjettet.

I tillegg til de faste møtene i konsultasjonsordningen er det andre faste møter mellom regjeringen og KS. Møtene handler om viktige temaer og samarbeidsavtaler mellom staten og KS. KS og regjeringen (ulike departementer) har hatt en ordning med samarbeidsavtaler over lang tid, og slike avtaler er inngått på en rekke områder. Intensjonen med samarbeidsavtaler er å styrke dialogen om hvordan styringen mellom stat og kommune skal være på særlige områder, og det er et mål at avtalene skal være et alternativ til sterke statlige styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking.<sup>168</sup>

## 12.5 Nærmere om statens økonomiske styring av kommunesektoren

Inntektssystemet for kommunesektoren bygger på et rammefinansieringsprinsipp. Rammetilskudd og skatteinntekter er kommunenes frie inntekter og utgjør om lag

---

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Verifisert referat fra intervju med KS 26. mars 2025.

<sup>168</sup> Ibid.

70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.<sup>169</sup> Kommunene bestemmer selv hvordan den bruker de frie inntektene innenfor gjeldende lover og regler.

Mye av kommunenes ressursbruk går til nasjonale velferdstjenester. Barnehage, grunnskole, helse og omsorg og sosialsektoren utgjør ca. 80 prosent av bruttodriftsutgifter.<sup>170</sup> Rammefinansieringen skal sikre at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.<sup>171</sup>

For at kommunene og fylkeskommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, inneholder inntektssystemet to store utjevningmekanismer. Ufrivillige kostnadsforskjeller utjevnes fullt ut (utgiftsutjevning), og skatteinntekter utjevnes delvis (inntektsutjevning). En kommune som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet, får mer i utgiftsutjevning enn en kommune som er billigere å drive. Noen kommuner har høyere skatteinntekter per innbygger enn andre. Inntektsutjevning innebærer at kommuner med høyere skatteinntekter fordeler litt av dette til kommuner med lavere skatteinntekter.

### 12.5.1 Stabilt nivå på øremerkede tilskudd over tid

I tillegg til de frie inntektene kan staten gi øremerkede tilskudd til kommunal sektor. Beslutninger om omfanget av og innretningen på øremerkede tilskudd inngår som en del av det årlige arbeidet med statsbudsjettet. I Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet anslås omfanget på øremerkede tilskudd til 42 milliarder kroner. Dette utgjør i overkant av 5 prosent av kommunesektorens anslåtte samlede inntekter. Omfanget av øremerkede ordninger har som andel av kommunesektorens samlede inntekter holdt et stabilt nivå de siste årene.<sup>172</sup> Det er det enkelte departementet, ofte ved et direktorat, som har ansvaret for å følge opp at øremerkede tilskudd blir brukt som forutsatt i kommunene. Kommunal- og distriktsdepartementet skal følge opp tilskudd på eget ansvarsområde, men ikke som samordningsdepartement.<sup>173</sup>

En områdegjennomgang av tilskuddsordningene viste at det i 2017 var 250 tilskuddsordninger. Menon utarbeidet i 2024 en oversikt over omfanget av øremerkede tilskudd i perioden 2016–2022. Gjennomgangen viste at omfanget av øremerkede tilskudd er tilnærmet uforandret, både i antall tilskudd og i samlet beløp i perioden.<sup>174</sup> Det finnes ikke en oppdatert oversikt over alle øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

### Det er ofte usikkert hvor treffsikkert øremerking er

Riksrevisjonen har tidligere undersøkt øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommuner.<sup>175</sup> Riksrevisjonen påpekte at effekten av øremerkinger kan være usikker, variere og avta over tid. En årsak til dette er at det typisk oppstår såkalte «lekkasjeeffekter» ved bruk av øremerkede midler. Dette vil si at kommunene samtidig

<sup>169</sup> Prop. 102 S (2023–2024) Kommuneproposisjonen 2025, s. 83.

<sup>170</sup> DFØ. (2024). Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder, s. 3.

<sup>171</sup> NOU 2026: 1. (2026). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning, s. 125.

<sup>172</sup> Ibid s. 105.

<sup>173</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>174</sup> Pedersen, S., Grieg, E., Hamnes, C. T.&, Kjelsaas, I. (2024). Tilskudd på etterskudd.

<sup>175</sup> Dokument 3:5 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Kommunekommisjonen (2026) omtaler også denne undersøkelsen.

som de får et øremerket tilskudd, omprioriterer midler til andre formål. Det kan føre til at ressursbruken på området det gis tilskudd til, minker eller øker mindre enn det kommunen mottar i tilskudd. Kommunekommisjonen (2026) viser til at nyere forskning også har vist at lekkasjeeffekter er betydelige.<sup>176</sup>

I intervju opplyser Kommunal- og distriktsdepartementet at de legger til grunn at øremerkede midler blir brukt til formålet, men at de er kjent med at lekkasjeeffekter er en utfordring.

### **Tilskuddsordningene krever mye administrasjon i kommunene**

Menon peker i rapporten om tilskuddsordningene også på at et system med mange tilskuddsordninger, særlig søknadsbaserte, er administrativt krevende for både staten og kommunene.<sup>177</sup> Rapporten viser at det på en del områder, eksempelvis oppvekst, er veldig mange små øremerkede ordninger. Tilsvarende funn ble også påpekt i områdegjennomgangen i 2017.<sup>178</sup>

KS opplyser i intervju med Riksrevisjonen at de i 2024, basert på Menons rapport, har levert inn forslag til Kommunal- og distriktsdepartementet om å slå sammen tilskudd til programområder og øke terskelen for når kommunene må rapportere. Det bør ifølge KS være en grundigere vurdering gjennom konsultasjonsordningen om det er behov for å innføre nye øremerkede tilskudd.<sup>179</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at arbeid med å vurdere øremerkede tilskudd, herunder å slå sammen tilskudd, skjer løpende. Det samme gjelder å vurdere rapporteringsbyrden som følger av øremerking som må veies mot eventuelle fordeler. En annen avveining er at dersom et område for programfinansiering blir for bredt, kan det være hensiktsmessig at det går inn i rammetilskuddet.<sup>180</sup>

### **Grensene for rapportering på tilskuddsordninger endres fra 1. januar 2026**

Finansdepartementet har hevet grensen for hovedregelen om frafall av krav til rapportering for øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner fra 100 000 kroner til én million kroner fra 1. januar 2026.<sup>181</sup>

## **12.5.2 Statsbudsjettprosessen skal vurdere helheten i den økonomiske styringen**

Som tidligere omtalt skal Kommunal- og distriktsdepartementet bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Dette innebærer blant annet at departementet skal forelegges alle departementenes forslag, nye tiltak, endringer i lovverk som berører kommunesektoren, mv. som kommer gjennom året. Nivået på

<sup>176</sup> NOU 2026: 1. (2026). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning, s. 105.

<sup>177</sup> Pedersen, S., Grieg, E., Hamnes, C. T.&, Kjelsaas, I. (2024). Tilskudd på etterskudd.

<sup>178</sup> Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. (2017). Økt treffsikkerhet - bedre effekt - mindre byråkrati.

<sup>179</sup> Verifisert referat fra intervju med KS 26. mars 2025.

<sup>180</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>181</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.4.

kommunenes frie inntekter fastsettes og vurderes helhetlig i statsbudsjettet. I intervju presiserer departementet at også beslutninger om omfanget av og innretningen på øremerkede tilskudd inngår som en del av det årlige arbeidet med statsbudsjettet.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser også til at det er dialog i forbindelse med budsjettprosessen og inntektssystemet, gjennom interne prosesser i og mellom departementene. Men departementet presiserte at dette i utgangspunktet ikke er mekanismer for samhandling og dialog mellom stat og kommune.<sup>182</sup>

## 12.6 Nærmere om statens juridiske styring av kommunesektoren

### 12.6.1 Det juridiske styringstrykket fra staten overfor kommunesektoren har økt over tid

På oppdrag fra Finansdepartementet gjennomførte DFØ i 2024 en områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunene. Utvikling og endring i statens styring av kommunenes fire største ansvarsområder (barnehage, grunnskole, barnevern og helse- og omsorg) undersøkes for perioden 2015–2023. Et av hovedfunnene til DFØ er at det samlede styringstrykket er stort og har økt siden 2015.

At det samlede styringstrykket er stort og økende, er ifølge DFØ ikke nødvendigvis problematisk, men kan utfordre rammestyringsprinsippet dersom det begrenser kommunenes handlingsrom og lokale tilpasning.<sup>183</sup> DFØ peker på at juridisk detaljstyring av kommunenes bruk av innsatsfaktorer er den typen statlig styring som virker mest inngripende i kommunenes handlingsrom.<sup>184</sup>

DFØs gjennomgang viser at siden 2015 har statlige krav som legger føringer på *hvordan* kommunene løser oppgaver, heller enn *hva* de skal oppnå, blitt mer utbredt i alle sektorer. Dette gir en bevegelse fra rammestyring mot detaljstyring, blant annet gjennom bemanningsnormer og kompetansekrav i barnehage og skole, og detaljerte prosess- og prosedyrekrav innenfor barnevern.<sup>185</sup> Større grad av detaljstyring og lovfesting kan gjøre det vanskeligere for kommunene å utnytte den tilgjengelige kompetansen og arbeidskraften på en mest mulig effektiv måte.<sup>186</sup>

Tidligere kartlegginger har også vist det har vært en økning i innføring av individuelle rettigheter og kommunale plikter over tid, og blant annet påpekte Difi i 2010 at «til tross for at hver enkelt lovendring er godt begrunnet, blir de samlede kravene svært krevende for kommunene».<sup>187</sup>

---

<sup>182</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>183</sup> DFØ. (2024). Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder, s. 34.

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Ibid s. 33.

<sup>186</sup> NOU 2026: 1. (2026). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning, s. 17.

<sup>187</sup> Difi. (2010). Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.

Generalistkommuneutvalget leverte sin utredning i 2023. Utvalget beskriver at det har vært en vedvarende vekst i det kommunale ansvaret, og at det de siste tiårene har vært et tverrpolitisk ønske om å styrke kommunesektoren gjennom å legge ansvaret for oppgaver til kommunestyrene og dermed gi lokaldemokratiet mer myndighet.<sup>188</sup> Fra slutten av 90-tallet har rettighetsfestingen i lovverket økt, først innenfor helseområdet med pasientrettighetsloven, og andre områder har fulgt etter.<sup>189</sup> Rettighetsfestingen har økt i tråd med utviklingen av velferdstjenestene.<sup>190</sup>

Generalistkommuneutvalget skriver at spenningen mellom lokalt selvstyre og statlig styring er et grunnleggende trekk ved generalistkommunesystemet.<sup>191</sup> Utvalget viser blant annet til arbeidet i Makt- og demokratiutredningen (2003) og Lokaldemokratikommisjonen (2006), som begge omtaler sterkere regelstyring.<sup>192</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at det er godt kjent med utredningene og undersøkelsene som viser at det statlige juridiske styringstrykket overfor kommunene har økt de senere år. Departementet deler hovedsynet i funnene. Departementet peker på at det er særlig innenfor oppvekstområdet og helse- og omsorgsområdet at det juridiske styringstrykket er høyt. Ifølge departementet er det et sammensatt svar på spørsmålet om hvorfor det juridiske styringstrykket har økt. En viktig årsak er ifølge departementet at kommunesektoren har fått stadig nye oppgaver, og at tjenesteområdene stadig har blitt utvidet som følge av politiske vedtak – hvor hensikten har vært å styrke kommunale tjenester og innbyggernes rettigheter. Videre peker departementet på at det økte styringstrykket også kan være et uttrykk for at samfunnet generelt har blitt mer komplekst, med økt rettsliggjøring også på andre samfunnsområder.<sup>193</sup>

I intervju peker Kommunal- og distriktsdepartementet på at det opplever helheten og totaliteten i det juridiske styringstrykket fra staten til kommunene som utfordrende. Departementet viser også til at det har vært bakgrunnen for oppdraget om områdegjennomgangen for økt rammestyring av kommunene som ble gitt til DFØ, samt at det i 2025 ble satt ned en kommunekommisjon.

Høsten 2024 vedtok Stortinget regjeringens forslag til lovendringer som bidrar til å rydde opp i oppgaveoverføringen til kommunene på andre måter enn gjennom lov og forskrift.<sup>194</sup> Endringene skal sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter og ikke delegeres gjennom for eksempel rundskriv og delegeringsvedtak. Det er gjort endringer i forurensningsloven, naturmangfoldloven, friluftsløven, lakse- og innlandsfiskloven, vegtrafikkloven, veglova, konsesjonsloven, skogbruksloven, jordloven, odelsloven, vannressursloven og pengespilloven.

---

<sup>188</sup> NOU 2023: 9. (2023). Generalistkommunesystemet – Likt ansvar - ulike forutsetninger, s. 44.

<sup>189</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025 og brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet 25. mars om tilbakemelding på rapportutkast.

<sup>190</sup> Vabo, S. (2022). Statlig styring og likeverdige velferdstjenester. Notat til generalistkommuneutvalget.

<sup>191</sup> NOU 2023: 9. (2023). Generalistkommunesystemet – Likt ansvar - ulike forutsetninger, s. 44.

<sup>192</sup> NOU 2003: 19. (2023). Makt og demokrati og NOU 2006: 7. (2006). Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.

<sup>193</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>194</sup> Prop. 107 L (2023–2024) med Innst. 23 L (2024–2025).

### 12.6.2 Styringstrykket er omfattende, men ingen har oversikt over totalen

Som grunnlag for arbeidet til Generalistkommuneutvalget gjennomførte Menon (2022) en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. I rapporten trekker Menon frem at de ikke kunne finne en oversikt over alle krav som stilles til kommunene. Det vises til at studenter på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har gjennomført en kartlegging der de finner at norske kommuner står overfor minst 420 kommunale oppgaver i lov og 564 oppgaver i forskrift. Menon (2022) skriver «Det er sannsynlig at kommunene står overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. I tillegg må kommunene oppfylle statlige planretningslinjer og det er formalisert nasjonale forventninger til den lokale planleggingen.»<sup>195</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at det er regjeringen som løpende samordner og vurderer helheten og totaliteten av den juridiske styringen, herunder hvordan nasjonale hensyn skal vektes i styringen av kommunal sektor. Kommunal- og distriktsdepartementets oppgave er å legge til rette for at politisk nivå kan veie ulike hensyn mot hverandre og fatte gode beslutninger, men har ikke i oppgave å beslutte. Departementet opplyser videre at det ikke foreligger noen totaloversikter, eller lignende, for lover, krav, normer, mv. som kommunene står overfor.

### 12.6.3 Statsforvaltningen har ingen mekanisme for å avstemme helheten og totaliteten av den juridiske styringen

I intervju uttrykker KS at de savner en aktør med et tydelig samordningsansvar i staten, og at det hadde vært fordelaktig om Kommunal- og distriktsdepartementet hadde hatt en tydeligere rolle i statens juridiske styring av kommunesektoren. At det ikke er en tydelig statlig samordner, er etter KS' syn trolig en viktig årsak til at det statlige styringstrykket overfor kommuner har økt over tid.

I Kommunekommisjonen (2026) rapport vurderes det videre at dagens beslutningssystemer er bedre lagt til rette for helhetlig styring når det gjelder økonomiske virkemidler, enn juridiske virkemidler – både i regjering og i Stortinget. Finansieringen av sektoren gjennom frie inntekter og bruk av øremerkede tilskudd på ulike områder kan vurderes samlet i regjeringens budsjettprosess. For regelverksutvikling finnes det ikke en tilsvarende koordinerende mekanisme utover regjeringen som fremmer lovforslag og vedtar forskrifter. Kommisjonen påpeker at den enkelte regelen fastsettes løpende og enkeltvis innenfor hvert område, uten en samlet vurdering av om summen kan dekkes innenfor en helhetlig og ansvarlig økonomisk ramme. Ifølge kommisjonen legger dagens system i liten grad til rette for å gjøre sektorovergripende vurderinger og se ulike lover og det samlede juridiske styringstrykket i sammenheng når nye lovforslag behandles.<sup>196</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at statsforvaltningen ikke har en mekanisme for å avstemme helheten og totaliteten av den juridiske styringen, slik tilfellet er med den økonomiske styringen. Derfor er det regjeringen som løpende vurderer

<sup>195</sup> Menon. (2022). Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver, s.18.

<sup>196</sup> NOU 2026: 1. (2026). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning, s. 89 og s. 140.

helheten og totaliteten av den juridiske styringen av kommunal sektor. Kommunal- og distriktsdepartementet peker videre på at dette ikke er særegent for styringen av kommunesektoren, men et fellestrekk for all juridisk styring i staten.

#### **12.6.4 Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav**

På de fire ansvarsområdene barnehage, grunnskole, barnevern, helse- og omsorg som DFØ undersøkte i 2024, klarer ikke kommunene å fullt ut oppfylle alle lovkravene som stilles.<sup>197</sup> Ingen kommuner oppfyller alle lovkravene, og det er stor variasjon mellom kommunene hvilken grad de oppfyller loven. I gjennomsnitt oppfyller kommunene 80 prosent av alle lovkrav. Graden av lovoppfyllelse varierer mellom 50 og 99 prosent. Dette er basert på Menons (2022) analyse som omfatter 40 indikatorer på lovoppfyllelse i perioden 2015–2020. Menon har operasjonalisert indikatorer på lovoppfyllelse for hvert lovkrav basert på tilgjengelige data. Disse indikatorene er deretter vektet sammen innenfor hvert tjenesteområde og samlet til en totalindikator.<sup>198</sup>

Generalistkommuneutvalget trekker frem at det er positivt at kommunene i hovedsak oppfyller lovkravene, jf. at kommunene i gjennomsnitt oppfyller 80 prosent. Utvalget mener samtidig at man kan spørre seg om kommunene er pålagt for mange lovkrav, når ingen kommuner oppfyller alle kravene.<sup>199</sup>

#### **12.6.5 90 prosent av kommunedirektørene mener at det juridiske styringstrykket er for stort**

Advokatfirmaet Lund & Co har gjennomført undersøkelsen «Hvor egnet er lovgiving i styring av kommunesektoren», på oppdrag fra KS. Som del av denne ble en spørreundersøkelse sendt til alle 357 kommunedirektører. 174 av direktørene har svart, noe som tilsvarer en svarprosent på 49. Resultatene av undersøkelsen er presentert i figur 11 og viser at 90 prosent av kommunedirektørene mener omfanget av den samlede statlige lov- og forskriftsreguleringen av kommunesektoren er altfor stort eller for stort. Kun 9,2 prosent mener omfanget er passe, mens 1,2 prosent mener omfanget er for lite.<sup>200</sup>

---

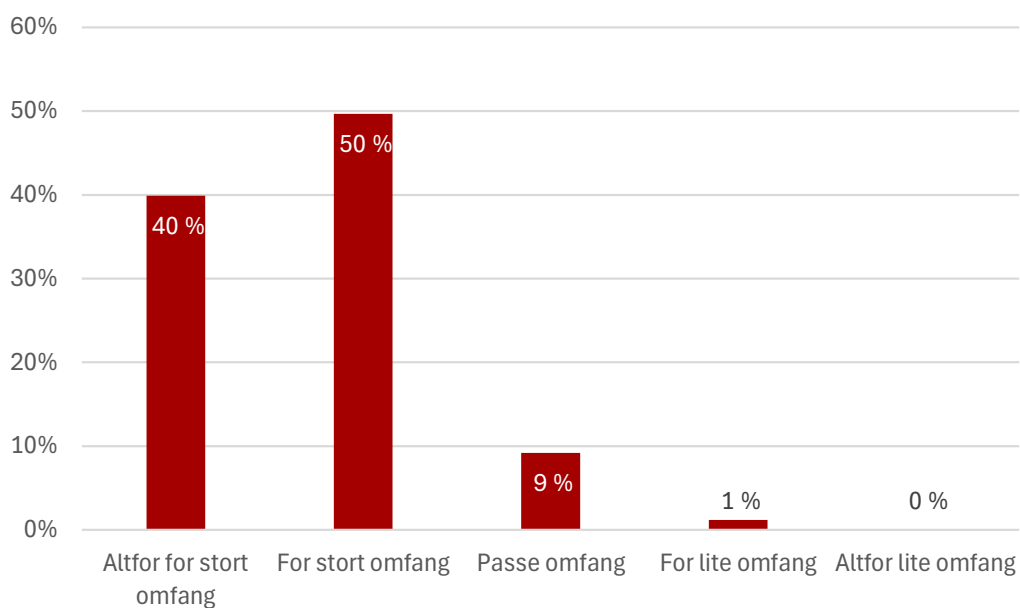
<sup>197</sup> DFØ. (2024). Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder, s. 8.

<sup>198</sup> Menon. (2022). Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver, s. 6.

<sup>199</sup> NOU 2023: 9. (2023). Generalistkommunesystemet – Likt ansvar - ulike forutsetninger, s. 147.

<sup>200</sup> Lund & Co. (2024). Hvor egnet er lovgivning i styringen av kommunesektoren?, s. 126.

**Figur 11 Svar på spørsmålet: Alt i alt, hva mener du omfanget av den samlede statlige lov- og forskriftsreguleringen av kommunesektoren? n = 174.**



Kilde: Lund & Co (2024). *Hvor egnet er lovgivning i styringen av kommunesektoren?*

Kommunedirektørene opplever at det er størst omfang av juridisk styring innenfor tjenesteområdene helse og omsorg, oppvekst, fulgt av plan og bygg/tekniske tjenester.<sup>201</sup>

I spørreundersøkelsen er kommunaldirektørene også spurt om de mener det er mulig å etterleve summen av lover og forskrifter som berører kommunen deres. Her svarer 34,5 prosent i liten eller svært liten grad, mens 50 prosent av svarer i noen grad. Kun 15,5 prosent svarer i stor grad.<sup>202</sup>

I arbeidet med Menons kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver ble ledergruppene i alle ti statsforvalterembetene og fire kommunedirektører intervjuet. Menon skriver at «deres innspill tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor mange krav, og at det kan være krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut.»<sup>203</sup>

### **12.6.6 Mekanismer for å synliggjøre virkninger for kommunesektoren ved utforming av nye tiltak**

#### **Tiltak skal utredes i tråd med utredningsinstruksen, og tiltak som kan få vesentlige virkninger for kommunesektoren, skal forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet**

Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for å samordne statlige tiltak overfor kommunesektoren. Utredningsinstruksen gjelder fullt ut for alt utredningsarbeid som dreier seg om oppgaver og plikter for kommuner og fylkeskommuner. I henhold til

<sup>201</sup> Lund & Co. (2024). *Hvor egnet er lovgivning i styringen av kommunesektoren?*, s. 127.

<sup>202</sup> Ibid s. 126.

<sup>203</sup> Menon. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*, s. 118.

utredningsinstruksen (kapittel 3-2 og 4-4) skal tiltak og utkast til proposisjoner, som får vesentlige virkninger for kommunesektoren, forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet skal deretter uttale seg om saken til det aktuelle fagdepartementet. Etter dette fatter regjeringen en beslutning, og det er opp til regjeringen om den følger rådene i uttalelsen fra Kommunal- og distriktsdepartementet.<sup>204</sup>

Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner gjennomgår utredningsinstruksens krav til hvordan fagdepartementene skal arbeide med prosesser rettet mot kommunesektoren. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet. Kommunal- og distriktsdepartementet skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen, og departementets rolle og bidrag i arbeidet vil variere etter innholdet i den konkrete saken. Det står at fagdepartementene bør ta kontakt med Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet om egnet arbeidsform når utredningsarbeidet starter opp.<sup>205</sup>

### **Ved vurdering av tiltak skal det legges vekt på at detaljerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom**

Forholdsmessighetsprinsippet i den statlige styringen av kommunesektoren handler om å velge de styringsgrepene som er best egnet og minst inngripende. Det er nødvendig å gjøre grundige utredninger av tiltak for å kunne vurdere alternative tiltak, konsekvenser av de ulike alternative tiltakene og forutsetninger for en vellykket gjennomføring av tiltakene.

I veilederen for statlig styring av kommunesektoren står det at i vurderingen av relevante tiltak bør andre virkemidler enn regulering gjennom lov og forskrift ses på, det vil si økonomiske virkemidler, forsøk eller utviklingstiltak og/eller pedagogiske virkemidler. Kravet om at virkninger skal utredes for fylkeskommunal og kommunal forvaltning, omfatter både konsekvenser for kommunal handlefrihet, politisk og administrativ organisering i kommunene, og behov for styrket eller endret kompetanse mv. Å utrede i tråd med utredningsinstruksen innebærer en plikt til å utrede alternative tiltak.<sup>206</sup>

Videre angir veilederen at når tiltak vurderes, skal det legges vekt på at detaljerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom. Det bør vurderes reelle alternativer som innebærer juridisk og økonomisk rammestyring, utviklingstiltak, veiledning og dialog. Lovfesting, øremerkede tilskudd, særskilte plankrav, tilsyn og rapportering må være begrunnet i overordnede nasjonale hensyn. Det står også at det er et forvaltningspolitisk mål at regelverk og rapportering skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve.<sup>207</sup>

### **Utredninger kan i større grad belyse konsekvenser for kommunene**

DFØs områdegjennomgang fra 2024 viser til eksempler på at utredninger som ligger til grunn for statlige styringstiltak av kommunene, er mangelfulle. Når utredningene er mangelfulle, kan det føre til at staten velger mindre egnede og mer inngripende tiltak overfor kommunesektoren enn nødvendig. DFØ anbefaler også at departementene og

<sup>204</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>205</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder, s. 31.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Ibid s. 33.

direktoratene bør bli flinkere til å følge utredningsinstruksen. De skal blant annet utrede alternative og mindre inngripende tiltak, utrede tverrsektorielle konsekvenser samt å belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner. DFØ peker på at det også er viktig at utredningen belyser forutsetninger for at tiltakene skal få ønsket effekt.<sup>208</sup>

KS påpeker i intervju at de mener det er behov for å se på utredningsinstruksen, både etterlevelse og enkeltdeler av instruksen. KS mener at fagdepartementene i større grad enn i dag må utrede konsekvenser av ulike forslag for kommunene. De mener videre at staten i større grad burde utrede alternativer til harde virkemidler og belyse tiltak for flere typer kommuner og om foreslått tiltak faktisk er det best egnede. KS mener også at å bedre etterlevelsen av utredningsinstruksen vil være et bidrag til å redusere det statlige styringstrykket overfor kommunesektoren.

Kommunal- og distriktsdepartementet deler vurderingen om at statlige utredninger kan styrkes, særlig når det gjelder å vurdere alternative tiltak og konsekvenser. Ifølge departementet er dette spesielt viktig fordi kommunene har ulike forutsetninger og behov. Samtidig presiserer departementet at det opplever utredningsinstruksen som god, men at etterlevelsen av instruksen kan bli bedre. Departementet mener imidlertid det ikke nødvendigvis er slik at bedre etterlevelse og utredninger av konsekvenser ville redusert den statlige detaljstyringen. Departementene påpeker at det er sekretariat for politisk ledelse og har en faglig opplysningsplikt som skal bidra til at saker er godt opplyst. På politisk nivå kan andre hensyn bli vektlagt ut fra ulike regjeringers politiske plattform.<sup>209</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser videre at det opplever at de øvrige departementene i stor grad etterlever utredningsinstruksens krav, og at særlig tiltak som kan få vesentlige virkninger for kommunesektoren, forelegges Kommunal- og distriktsdepartementet.

### **Medvirkning er en sentral forutsetning at tiltak blir godt utformet**

I veilederen for statlig styring av kommunesektoren trekkes det frem at informasjon til og dialog med kommunesektoren kan være en sentral forutsetning for at tiltaket lykkes. Veilederen angir spesifikt at det bør vurderes om det er relevant å involvere KS, gjennom kostnadsberegning eller lovmedvirkning, i utredningsarbeidet.<sup>210</sup>

Som en del av Konsultasjonsordningen mellom stat og kommune (tidligere omtalt i kapittel 12.4.1) ble det i 2013 etablert en såkalt lovmedvirkningsordning. Bakgrunnen var at det i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* ble pekt på at avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal styring, og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet skal fremgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS er viktig for at regjeringen skal kunne synliggjøre denne avveiningen gjennom å belyse konsekvenser for kommunesektoren når det utredes nytt eller revidert lov- og regelverk.

---

<sup>208</sup> DFØ. (2024). Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder, s. 8.

<sup>209</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>210</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder, s. 33.

Lovmedvirkningsordningen omfatter statlig initierte lov- og forskriftsendringer, inkludert rettighetslovgivning, som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Rutinene for medvirkning fra KS gjelder også når arbeidet med nye lover eller forskrifter har sin bakgrunn i EU/EØS-regelverk.

Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet er lovmedvirkningssaker satt opp på faste punkter i konsultasjonsordningen, og både staten og KS kan melde inn saker til ordningene. Det er imidlertid staten, ved det aktuelle fagdepartementet, som velger hvilke saker KS skal involveres i. Departementet peker på at det også skjer mye dialog i for eksempel lovsaker utover den formelle lovmedvirkningsordningen.<sup>211</sup>

Ifølge KS er det et klart potensial for at staten blir bedre i arbeidet med å forberede lover og krav rettet mot kommunesektoren, og etter deres syn bør lovmedvirkningsordningen brukes mer aktivt enn i dag. Til tross for at ordningen ble innført i 2013, mener KS at den fortsatt er for lite kjent blant departementene. Lite kjennskap til ordningen i departementene vil etter KS' syn derfor svekke kommunesektorens reelle muligheter til medvirkning.<sup>212</sup>

KS opplyser også at de har gitt konkrete innspill til Kommunal- og distriktsdepartementet om at det er behov for større bevissthet rundt bruk av lovmedvirkningsordningen i saker som har konsekvenser for kommunesektoren.<sup>213</sup> Begge parter har ansvar for å sikre at det medvirkningen fungerer godt i forbindelse med nye lover, og både staten og KS kan derfor også melde inn saker i konsultasjonsmøtene som er aktuelle for lovmedvirkning. KS peker imidlertid på at det er viktig at departementene har kjennskap til ordningen, da det er de som arbeider frem nye lover.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser i intervju at det ikke er gjort noen formell vurdering av hvordan lovmedvirkningsordningen har fungert hittil. Departementet peker på at hensikten med konsultasjonsordningen, som lovmedvirkningsordningen er en del av, er å få til en god dialog, blant annet om hva som kan være alternativer til harde styringsvirkemidler. Samtidig presiserer departementet at det ikke nødvendigvis er slik at virkemiddelbruken i statlig styring ville blitt endret ved en mer aktiv bruk av lovmedvirkningsordningen.<sup>214</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at utredningsinstruksen ligger til grunn for det statlige lovarbeidet, og det henvises til utredningsinstruksen både i veilederen for konsultasjonsordningen og i veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og distriktsdepartementet peker samtidig på at tidshensyn kan være en årsak til at det varierer om lovarbeid tas opp i lovmedvirkningsordningen. Departementet viser til at det i veilederen for konsultasjonsordningen står at det er viktig at KS involveres så tidlig som mulig, og som hovedregel før saken blir sendt på høring.

---

<sup>211</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>212</sup> Verifisert referat fra intervju med KS 26. mars 2025.

<sup>213</sup> Referat fra det 2. konsultasjonsmøtet 25. april 2025. Hentet 19. november 2025 fra: [referat-fra-andre-konsultasjonsmote-2025-l530210.pdf](#)

<sup>214</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

Men departementene er ofte under tidspress i utredningen av lovsaker, og de påpeker at medvirkning fra KS ikke skal forsinke prosessen vesentlig.<sup>215</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider for øvrig med å gjøre prinsippene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner kjent gjennom løpende dialog med andre departementer, arbeid i enkeltsaker, møter og kurs i regi av Departementsakademiet og andre arenaer. Kommunal- og distriktsdepartementet understreker at dets oppgave er å gjøre prinsippene kjent, som også er grunnleggende for å kunne etterleve prinsippene. Samtidig peker departementet på at det er det enkelte departementets ansvar å sørge for at prinsippene følges, og at kommunesektoren styres i tråd med prinsippene. Departementet presiserer videre at dette er *ett sett* med prinsipper, som ethvert departement og regjering veier mot andre prinsipper og hensyn i hver enkelt sak.

## 12.7 Implikasjoner av høy grad av juridisk detaljstyring av kommunesektoren

Menon gjennomførte i 2022 en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver (se kapittel 12.6.2). Kartleggingen viste at kommunene i gjennomsnitt oppfyller 80 prosent av alle lovkrav, men at det er stor variasjon mellom kommunene.

Indikatorene i Menons kartlegging måler ikke kvaliteten på de kommunale tjenestene og oppgavene som kommunene har ansvar for. Men graden av tilfredsstillende av lovkravene gir en pekepinn på kvalitet. Videre viser kartleggingen at det er kommuner med få innbyggere, lav sentralitetsgrad og/eller lite økonomisk handlingsrom som har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene. Menon sier videre at deres funn indikerer at kommunene har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø, for eksempel utredning av konsekvenser av kommuneplanens arealdel, barnevern og rus og psykiatri – hvor tjenesten krever en viss størrelse for at krav til kvalitet og avstand til enkeltsaker skal bli ivaretatt.<sup>216</sup> DFØ har også i områdegjennomgangen fra 2024 pekt på at utfordringene med lovoppfyllelse generelt er størst i særlig geografisk store kommuner med få innbyggere og med en liten kommuneadministrasjon.<sup>217</sup>

I intervju påpeker KS at de opplever at det ofte er gode intensjoner som ligger til grunn for statlig detaljstyring. Det kan ifølge KS, i noen tilfeller, også være riktig form for styring. Blant annet viser de til undersøkelsen gjennomført av Lund & Co i 2024, som også har kartlagt fordeler ved statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren. I denne undersøkelsen oppgir kommunedirektørene blant annet at statlig detaljstyring bidrar til å sikre at innbyggerne får så like tjenester som mulig uavhengig av bosted og etablerer et minimumsnivå som alle innbyggere har rett på. Slik styring gir innbyggerne rettigheter og rettssikkerhet, bidrar til en mer ensartet forvaltningspraksis og skaper et tydelig

---

<sup>215</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

<sup>216</sup> Menon (2022). Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver, s. 120.

<sup>217</sup> DFØ. (2024). Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene, s. 103.

rammeverk som kommunene kan forholde seg til. Detaljstyring styrker også muligheten for å oppnå mål og prioriteringer på nasjonalt nivå, ifølge kommunedirektørene.<sup>218</sup>

KS peker også på at Lund & Co (2024)<sup>219</sup> har kartlagt hvordan et stort antall lovkrav går ut over mulighetene til å prioritere og tilpasse tilbudet i kommunene i tråd med lokale forhold og preferanser. Kommunedirektørenes svar er at de følgende er konsekvenser av at antallet lover og forskrifter er stort:

- **Redusert lokalt handlingsrom:** Mange lover og forskrifter begrenser kommunenes evne til å tilpasse tjenester og løsninger etter lokale behov og forhold, noe som også hemmer innovasjon.
- **Press på det kommunale selvstyre:** Det kommunale selvstyret blir undergravd, noe som strider mot prinsippet om lokaldemokrati og kan svekke lokalpolitikeres reelle innflytelse.
- **Manglende økonomiske rammer:** Kommunenes økonomi står ofte ikke i stil til kravene som stilles gjennom statlig regulering. Det gjør at kommunene i utgangspunktet ikke har tilstrekkelig ressurser til å løse lovkravene, noe som igjen fører til ineffektiv ressursbruk og manglende mulighet til å prioritere lokale behov.
- **Byråkratisering og ressursbruk:** Kommunene bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på å følge opp og dokumentere overholdelse av lover og forskrifter, noe som går på bekostning av tjenesteutvikling og kvalitet.
- **Kompetanse- og ressursutfordringer:** Spesielt mindre kommuner sliter med tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle og dokumentere lovkravene, samt å rekruttere nødvendig kompetanse. I sum kan dette bidra til at kommunene bryter lover som de fra begynnelsen av har manglet forutsetninger for å etterleve.

Kommunal- og distriktsdepartementet mener at oppsummeringen av fordeler og ulemper med statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren fra Lund & Co (2024) er en dekkende oppsummering av konsekvensene av den økte juridiske styringen.

Departementet understreker at hensikten med å styre detaljert nettopp er å hindre mulighetene for å velge noe annet. Samtidig peker departementet på at en konsekvens er at handlingsrommet for kommunene blir mindre når det blir mer statlig styring.

Kommunal- og distriktsdepartementet påpeker videre at det å se helheten for og i kommunene blir stadig viktigere for å sikre fleksibilitet til omstilling i sektoren, for eksempel å kunne forvalte arbeidskraft, kompetanse og kapasitet. Departementet pekte også på viktigheten av å ha nok handlingsrom, fordi kommunene er svært forskjellige og derfor ikke opplever konsekvensene av den juridiske – og økonomiske – styringen på samme måte. At kommunene har tilstrekkelig handlingsrom, er noe departementet har oppmerksomhet på, og dette har blitt mer og mer aktualisert de senere årene – blant annet gjennom funn i utredninger og utvalg. Departementet pekte også på at bildet var komplekst og ulikt mellom og innad i sektorene.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> Lund & Co. (2024). Hvor egnet er lovgivning i styringen av kommunesektoren?, s. 129.

<sup>219</sup> Ibid s. 127. Svar på spørsmålet «Hva mener du er de viktigste ulempene ved statlig lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren?» N = 357 kommunedirektører og n = 174.

<sup>220</sup> Verifisert referat fra intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. september 2025.

# Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

## 13 Revisjonskriterier

### 13.1 Krav til effektiv ressursbruk i statlig sektor

Det er stilt flere forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten. Disse kommer frem både i Stortingets bevilgningsreglement, i det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken.

St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* handler om statsforvaltningen. Ifølge meldingen er målene for forvaltningspolitikken blant annet at statsforvaltningen skal arbeide og være organisert slik at den legger grunnlaget for politisk styring, og at den bruker ressursene på en effektiv måte. Av meldingen fremgår det at det er fire grunnleggende verdier for arbeidet i forvaltningen. Disse forvaltningsverdiene går ut på at forvaltningen til enhver tid og uavhengig av regjering skal fremme demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Om effektivitet står det at forvaltningen skal bruke ressursene slik det er politisk bestemt, og at de politiske målene skal nås på en effektiv måte. Effektivitetsbegrepet har ifølge meldingen følgende tre viktige aspekter: kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet. I Innst. S. nr. 321 (2008–2009) sluttet kommunal- og forvaltningskomiteen seg til regjeringens beskrivelse av verdigrunnlaget i forvaltningen.

Effektiv ressursbruk er et sentralt krav knyttet til Stortingets budsjettvedtak, jf. Stortingets bevilgningsreglement og det statlige økonomiregelverket<sup>221</sup>. *Bevilgningsreglementet*<sup>222</sup> gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden, jf. § 1. Kapittel 4 omhandler gjennomføring av statsbudsjettet, og ifølge § 10 skal utgiftsbevilgningene disponeres i samsvar med § 5 på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

Bevilgningsreglementets krav om effektiv ressursbruk er fulgt opp og konkretisert i regelverket for økonomistyring i staten (reglementet og bestemmelsene). *Reglement for økonomistyring i staten* har ifølge § 1 blant annet som formål å sikre at statlige midler brukes effektivt. Reglementet gjelder også for styring og oppfølging av statlige forvaltningsorganer og andre som har fått delegert forvaltningsmyndighet, jf. § 2. Tilsvarende gjelder også for styring og oppfølging av statens eierinteresser i statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper og andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut, samt selskaper der staten er deleier.

Ifølge reglementets § 4 skal alle virksomheter blant annet sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk

---

<sup>221</sup> Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

<sup>222</sup> Bevilgningsreglementet FOR -2005-05-26-876. Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

adferd. Videre skal alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Av reglementets § 5 fremgår det at departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget slik at det blant annet gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål og bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte.

Ifølge reglementets § 16 skal alle virksomheter sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Av punkt 2.7 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* fremgår det at behov for evalueringer må vurderes opp mot kvaliteten på og omfanget av virksomhetens øvrige rapportering internt og til det overordnede departementet.

Kapittel 1 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* handler om departementets styring av underliggende virksomheter. Departementet har overordnet ansvar for at virksomheten bruker ressurser effektivt. De sentrale dokumentene i styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene er instruks, årlig tildelingsbrev til virksomheten og årsrapport fra virksomheten til departementet. Departementene skal planlegge sin styring av virksomhetene med både et ettårig og et flerårig perspektiv. Ifølge punkt 2.3.3 skal årsrapporten gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.

## 13.2 Departementer og virksomheter med særskilt ansvar for effektiv ressursbruk i statlig sektor

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet har ansvaret for virkemidler og prosesser som skal bidra til effektivisering og sikre effektiv ressursbruk i statlig sektor.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ble opprettet med virkning fra 1. januar 2024, jf. Prop. 1 S Tillegg 2 (2023–2024)<sup>223</sup>. Etableringen av departementet skal bidra til å styrke statens og samfunnets evne til å utnytte potensialet og håndtere utfordringene som digital teknologi skaper. Departementet har et pådriveransvar og en samordningsrolle i dette arbeidet og skal gjennom forvaltningspolitikken blant annet bidra til god styring av fellesskapets ressurser og en bedre offentlig sektor. Departementet skal bidra til videreutvikling av en effektiv og høyt kompetent statlig sektor. Departementet har også etatsstyringsansvar for Digdir.

<sup>223</sup> Prop. 1 S Tillegg 2 (2023–2024) *Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 og Prop. 1 LS (2023–2024) Skatter og avgifter 2024 (endringer i departementsstrukturen og saldering)*.

Ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets budsjettproposisjon for 2025 er samfunnsoppdraget til Digdir å være regjeringens fremste verktøy for effektiv og samordnet digitalisering av offentlig sektor og av samfunnet ellers og å bidra til digitalisering i næringslivet. Direktoratet skal støtte opp om arbeidet for målet om en norsk forvaltning som er effektiv, åpen og samordnet og har høy tillit i befolkningen.

Finansdepartementets oppgaver kan ifølge Prop. 1 S (2024-2025) for Finansdepartementet deles inn i fem hovedområder, hvorav et område er arbeidet med statsbudsjettet. Dette omfatter blant annet prosessen for å beslutte fremlegg om utgifter og inntekter på statsbudsjettet under de enkelte fagdepartementene og felles krav for å legge til rette for effektivitet og god offentlig ressursbruk, jf. de årlige budsjetttrundskrivene fra Finansdepartementet. Arbeidsområdet omfatter også felles krav til utredning av offentlige tiltak, herunder forvaltning av utredningsinstruksen, rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser og forvaltning av prosjektmodellen til staten med kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter. Finansdepartementet er ansvarlig for Reglement om økonomistyring i staten («reglementet») og Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Med dette følger det at Finansdepartementet har overordnet ansvar for økonomi og -virksomhetsstyring, etatsstyring og sammenhengen mellom disse. Videre har det enkelte departement og virksomhet ansvar for å følge gjeldende regulering. Departementet har også ansvar for overordnet styring av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Finansdepartementet har delegert forvaltningen av økonomiregelverket til DFØ. Dette omfatter ansvaret for å formidle kunnskap om hvordan statlige virksomheter skal eller kan etterleve regelverket.

Av Finansdepartementets budsjettproposisjon for 2025 fremgår det at samfunnsoppdraget til DFØ er å bidra til effektiv ressursbruk i staten og til at staten når sine mål gjennom god styring, organisering, ledelse og gode beslutningsgrunnlag. Det er en ambisjon å utvikle direktoratet til et kompetansesenter for offentlig ressursbruk.

### **13.3 Statlig styring av kommunene og fylkeskommunene skal legge til rette for effektiv ressursbruk**

Ifølge Prop. 1 S (2024-2025) for Kommunal- og distriktsdepartementet er fylkeskommuner og kommuner selvstendige, folkevalgte forvaltningsnivåer som har oppgaver som tjenesteytere, samfunnsutviklere, myndighetsutøvere og demokratiske arenaer. Departementet skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Kommunal- og distriktsdepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet ansvaret for kommunesektorens inntektsrammer.

Det fremgår av formålsparagrafen (§ 1-1 andre ledd) i kommuneloven at loven blant annet skal bidra at kommuner og fylkeskommuner er effektive.<sup>224</sup> Forarbeidene til kommuneloven viser i denne sammenheng til at god utnyttelse av tilgjengelige ressurser i kommunene og fylkeskommunene er viktig for å kunne gi et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner, 22. juni 2018.

<sup>225</sup> Prop. 46 L (2017-2018).

Kommunalt selvstyre (§ 2-1 i kommuneloven) innebærer at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Statsforvaltningen har ikke generell styrings-, instruksjons- eller overprøvingsrett overfor kommunene, men kan kun gripe styrende inn overfor kommunene med grunnlag i lov eller budsjett vedtatt i Stortinget.

I kommuneloven er det nedfelt prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. I § 2-2 første ledd fremgår det at kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. I § 2-2 tredje ledd fremgår det at kommuner og fylkeskommuner, innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk, bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune - styring og samspel*, jf. Innst. 270 S (2011–2012), er det en gjennomgang av de statlige styringsvirkemidlene. Ifølge denne meldingen og de årlige kommuneproposisjonene legges det til grunn at rammestyring skal være hovedprinsippet for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Rammestyringen er en forutsetning for at kommunesektoren har handlingsrom. I meldingen blir det understreket at kommunesektoren i et rammefinansiert system har ansvar for egen ressursbruk og et insentiv til å holde kostnadene nede. En kommune som greier å effektivisere virksomheten, vil selv kunne få den økonomiske gevinsten av dette. I meldingen blir det blant annet pekt på at hvis styringen er for stram og detaljert, kan det gjøre at kommunen ikke blir fleksibel nok til å se ulike tjenester i sammenheng, og gjøre det vanskelig med lokal tilpassing og effektiv bruk av ressurser.

Det kommer frem både av denne meldingen og av de siste års budsjettproposisjoner for Kommunal- og distriktsdepartementet at økonomisk og juridisk rammestyring skal være hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren. Den juridiske rammestyringen av kommunene blir bestemt av de ansvarlige fagdepartementene. Dette omfatter både regelverket og hvordan det operasjonaliseres i styringskjeden gjennom blant annet faglige retningslinjer.

## 14 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I dette kapitlet beskriver vi den metodiske tilnærmingen og gjennomføringen per problemstilling. Undersøkelsens problemstillinger er gjengitt i kapittel 2. Vi gjør også rede for avgrensninger og undersøkelsesperiode.

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført intervjuer, dokumentanalyser og en spørreundersøkelse, og vi har sendt brev med spørsmål. Dataene ble samlet inn i perioden februar 2025 til desember 2025. Dataene som er hentet inn, handler i all hovedsak om perioden 2023 til 2025.

## 14.1 Sekundærstatistikk

Som bakgrunn til undersøkelsen har vi brukt tall for sysselsetting i offentlig sektor fra Statistisk sentralbyrå. For å belyse problemstilling 3 har vi brukt tall fra en spørreundersøkelse gjennomført av Lund & Co i 2024.

## 14.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært en sentral metode i arbeidet med alle problemstillingene i undersøkelsen.

Problemstilling 1 handler om hvordan Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet gjennom etablerte virkemidler legger til rette for en effektiv ressursbruk på tvers av sektorer. For å belyse denne problemstillingen har vi gjort en systematisk gjennomgang av overordnede og sektorvise styrende dokumenter. Det er gjort gjennomganger med oppsummeringer av en rekke dokumenter knyttet til blant annet budsjettprosessen, fellesføringer, etablering av fellestjenester og -løsninger, tilrettelegging for benchmarking, digitaliseringsarbeid og veiledningsmateriale for å kartlegge etablerte virkemidler som skal sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Vi har også analysert relevante lov- og budsjettproposisjoner, stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger og offentlige utredninger. Også relevante lover, regelverk, forskrifter og rundskriv som omhandler effektiv ressursbruk, er gjennomgått.

Problemstilling 3 handler om statens styring av kommunesektoren legger til rette for effektiv ressursbruk i kommunene og fylkeskommunene. Problemstillingen er belyst ved blant annet en systematisk gjennomgang av overordnede styrende dokumenter. Det er også gjort gjennomganger som oppsummerer sentrale dokumenter om blant annet prinsippene for statlig styring av kommunesektoren, områdegjennomganger og veiledningsmateriale for å sikre at statens styring av kommunesektoren legger til rette for effektiv ressursbruk. Vi har også analysert relevante lov- og budsjettproposisjoner, stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger og offentlige utredninger. Også relevante lover (kommuneloven) er gjennomgått.

For alle problemstillingene har vi studert relevante rapporter og annet FOU-arbeid for å få innsikt i den forskningsbaserte kunnskapen som finnes på området. Det er gjort gjennomganger med oppsummeringer av rapporter fra DFØ og Difi som har vært brukt i arbeidet med å svare ut alle problemstillingene. Forskningsrapporter fra Menon og Lund & Co er benyttet som sekundærdata for å belyse problemstilling 3.

Innsikt fra gjennomgangen av disse dokumentene har vært brukt både som utgangspunkt for intervju spørsmål og til å belyse informasjon innhentet gjennom brev med spørsmål og til å utforme vår spørreundersøkelse til statlige virksomheter.

### 14.2.1 Dokumentanalyse av styringsdialog

Problemstilling 2 handler om hvordan fagdepartementene gjennom sin styring og oppfølging legger til rette for effektiv ressursbruk innenfor sine ansvarsområder.

Vi har vi gjort en systematisk kvalitativ innholdsanalyse av styringsdialogen basert på instruks, tildelingsbrev og årsrapporter. Denne analysen har gitt oss et bilde på hvordan fagdepartementene og deres underliggende virksomheter arbeider med å sikre effektiv ressursbruk.

Dokumentanalysen til denne problemstillingen bygger på analyse spørsmål fra tidligere analyser av styringen av effektiv ressursbruk med utgangspunkt i tildelingsbrev og årsrapporter gjort av Difi (2019) og DFØ (2018). Vi ønsket oppdatert kunnskap om hvordan det overordnede departementet stiller konkrete krav om effektiv ressursbruk, tilpasset virksomhetens egenart, i tildelingsbrevene, og om virksomhetens ressursbruk i forhold til resultater omtales i resultatredegjørelsen i årsrapportene. Det ble gjort et strategisk utvalg av 28 virksomheter under 16 departementer, der tildelingsbrevene eller oppdragsbrev for årene 2023 og 2024 med tilhørende tilbakerapportering ble analysert.

I dokumentanalysen av instruksene for dette utvalget av virksomheter ble følgende to spørsmål vurdert og kategorisert i enten «ja» eller «nei»:

1. Er effektivisering / effektiv ressursbruk nevnt?
2. Er det stilt krav om effektiv ressursbruk i instruksene?

I dokumentanalysen av tildelingsbrevene for utvalget av virksomheter ble de følgende fire spørsmålene vurdert og kategorisert i enten «ja» eller «nei»:

1. Er det en generell omtale av krav til effektiv ressursbruk?
2. Stiller departementet konkrete krav om effektiv ressursbruk tilpasset virksomhetens egenart?
3. Stiller departementet krav om konkrete effektiviseringstiltak?
4. Stiller departementet krav om gevinstrealisering?

I dokumentanalysen av årsrapportene for utvalget av virksomheter ble fem spørsmål vurdert og kategorisert i enten «ja» eller «nei».

1. Omtales/vurderes virksomhetens ressursbruk over år (bruk av nøkkeltall og tidsserier eller lignende)?
2. Omtales/vurderes virksomhetens produktivitetsutvikling over tid (for eksempel ved bruk av nøkkeltall og tidsserier)?
3. Omtales/vurderes virksomhetens ressursbruk i forhold til resultater i resultatredegjørelsen / om ressursbruken har vært effektiv?
4. Omtales større konkrete effektiviseringstiltak?
5. Omtales begrepet gevinstrealisering i årsrapporten?

Dokumentanalysene ble systematisert i et analyseskjema i Excel.

## 14.2.2 Intervju

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kommunenes sentralforbund (KS). Referatene fra alle intervjuene er verifisert av informantene og reflekterer synet til disse departementenes og KS.

For problemstilling 1 har intervjuene med departementene og KS bidratt med informasjon, innsikt og deres vurderinger av om det er etablert tilstrekkelige tverrsektorielle og tverrgående tiltak og virkemidler for å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Intervjuene belyste også om departementene har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om hvordan det arbeides med effektivisering og resultater av dette arbeidet.

For problemstilling 2 er intervjudata fra intervjuene med departementene brukt til å supplere spørreundersøkellesdataene og gi departementene mulighet til å uttale seg om resultatene fra spørreundersøkelsene når det gjelder oppfølging av kravene til effektiv ressursbruk i den enkelte sektor og virksomhet. Vi fikk også departementenes syn på det vi fant i spørreundersøkelsen om virksomhetens opplevelse av virkemidlene og hvordan det er lagt til rette for kunnskapsdeling rundt blant annet benchmarking.

Dataene fra intervjuet med Kommunal- og distriktsdepartementet og KS ble brukt til å belyse problemstilling 3. Departementets og KS' syn på styring og tilrettelegging for effektiv ressursbruk i kommunesektoren belyser både et statlig og kommunalt perspektiv på arbeidet med effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Intervjuene ble også brukt til å øke forståelsen av analysene av dokumentene som ble gjennomgått om styring av ressursbruk i kommunesektoren.

## 14.3 Spørreundersøkelse

For å belyse problemstilling 2 om hvordan det enkelte departementet gjennom sin styring og oppfølging legger til rette for effektiv ressursbruk på sitt ansvarsområde, har vi gjennomført en spørreundersøkelse til statlige virksomheter og stats- og helseforetak. Virksomheter eller foretak som mottar tildelingsbrev eller oppdragsbrev fra ett eller flere departementer, er valgt ut til å svare på undersøkelsen. Hel- og deleide statsaksjeselskap, finansieringsinstitusjoner, særlovsselskap, statsaksjeselskap, kirkelig rettssubjekt og statstilknyttet stiftelser inngikk ikke i utvalget av respondenter. Dette fordi de har en annerledes styreform enn de som ble valgt ut, da de ikke styres like «direkte» fra det overordnede departementet.

Utvelgelsen av respondentene har videre vært basert på virksomhetenes tilknytningsform slik den er oppført i forvaltningsdatabasen til Sikt: «Forvaltningsorgan fordelt på tilknytningsform». Virksomhetene er kategorisert som sentraladministrative organ (direktorat m.m.), forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter, andre ordinære forvaltningsorgan, særlovsselskap, statsforetak og helseforetak. Dette gir en

populasjonen bestående av 178 statlige virksomheter, herunder seks statsforetak og fire regionale helseforetak.<sup>226</sup>

I undersøkelsen er virksomhetene og statsforetakene bedt om å ta utgangspunkt i all styringsdialog mellom virksomheten og det overordnede departementet i de to siste årene, 2024 og 2025. Dette vil typisk omfatte styringsdialog knyttet til virksomhetsinstrukser, tildelings- eller oppdragsbrev, årsrapportering, etatsstyringsmøter osv. Det er videre presisert at dersom virksomhetene eller foretakene får signaler eller følges opp gjennom andre kanaler enn dem vi har listet opp, skal de også legge disse til grunn når de svarer. Dersom virksomhetene eller foretakene blir styrt fra mer enn ett departement, har vi bedt dem ta utgangspunkt i det departementet som er gitt hovedansvaret for etatsstyringen av virksomheten.

I undersøkelsen har virksomhetene også fått spørsmål knyttet til sin rolle med å fremme forslag inn i statsbudsjettprosessen. Virksomhetene er her blant annet bedt om å gjøre rede for om de har fremmet ulike type saker de siste årene (henholdsvis forslag om nye satsinger og forslag om innsparinger og kutt), samt i hvilken grad de opplever å ha insentiver til å fremme ulike typer forslag til overordnet departement. Svarene er brukt til å besvare problemstilling 1.

Utformingen av spørreskjemaet er kvalitetssikret gjennom intern pilotering med skriftlige tilbakemeldinger og samtaler, og ekstern pilotering med virksomhetsledere i to statlige virksomheter.

Undersøkelsen ble distribuert gjennom Survey Xact 27. mai 2025 og avsluttet ved utgangen av juni 2025. Vi presiserte at virksomhetsledere med ansvar for virksomhets- og økonomistyring skulle svare på spørreundersøkelsen. Vi fikk svar fra 144 respondenter. Dette tilsvarer 80 prosent av respondentene. Svarene har med 95 prosent sikkerhet en feilmargen på under 5 prosent.<sup>227</sup>

En frafallsanalyse undersøker om utvalgsundersøkelsen er representativ for populasjonen vi ønsker å si noe om, som i dette tilfellet er statlige virksomheter. Vi har gjort en frafallsanalyse, og det er ingen grunn til å tro at frafallet gir systematiske skjevheter i svarene. Vi har undersøkt om utvalget er skjevt på virksomhetens størrelse, målt i årsverk. Her finner vi ingen signifikant sammenheng mellom virksomhetsstørrelse (årsverk) og sannsynlighet for å svare. Det er dermed ingen systematiske forskjeller mellom virksomhetene som svarte, og virksomhetene som ikke svarte på undersøkelsen. Inndeling etter årsverk som er benyttet, samsvarer med EUs definisjon av små og mellomstore bedrifter. Kategoriene for antall ansatte er: meget små (1–9 ansatte), små (10–49 ansatte), mellomstore (50–249 ansatte) og store (250 ansatte og oppover).

Vi har videre gjennomført en sensitivitetsanalyse der vi sammenligner svarene fra henholdsvis universitets- og høyskolesektoren, statsforetakene og helseforetakene med

---

<sup>226</sup> Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) ble tatt ut av populasjonen og mottok ikke spørreundersøkelsen. Det er fordi de er underliggende virksomheter av revisjonsobjektene Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet.

<sup>227</sup> Det betyr at vi kan si at estimatene fra spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet ligger innenfor et intervall på pluss/minus 5 prosent.

resten av de statlige virksomhetene for å undersøke om det er systematiske forskjeller i svarene. Når vi sammenligner svarene fra universitetene og høyskolene med resten av de statlige virksomhetene, gir ikke dette store forskjeller i gjennomsnitt. Sensitivitetsanalysen viser at det ikke er store forskjeller i fordelingen med og uten helseforetakene og statsselskapene.<sup>228</sup>

Tilretteleggingen av resultatene og analyse av data er gjort i RStudio og dokumentert i et R-skript som er kvalitetssikret av en uavhengig person i tråd med god praksis for koding.

En lokal språkmodell (LLM)<sup>229</sup> ble brukt som støtte i arbeidet med å oppsummere fritekstsvarene i spørreundersøkelsen. Språkmodellen ble i første steg bedt om å gå gjennom alle variablene med fritekstsvaret i spørreundersøkelsen og foreslå egnede kategorier for en oppsummering av svarene.

I neste steg ble modellen bedt om å utarbeide sammendrag for de foreslåtte kategoriene. Det ble samtidig gitt instruksjoner om at den skulle ha en drøftende form, ikke uforme punktlistor og baseres på det viktigste innholdet og ikke tilføre nytt innhold.

Det ble utarbeidet flere varianter av oppsummeringer, herunder én generell oppsummering, én inndelt etter virksomhet og én inndelt etter ledernivå. Deretter ble oppsummeringene manuelt kontrollert mot de opprinnelige fritekstsvarene. Det ble gjort en grundig kvalitativ vurdering av i hvilken grad oppsummeringene reflekterte det underliggende materialet. Denne kontrollen avdekket om språkmodellen lagde innhold som ikke hadde grunnlag i svarene (hallusinerte). De kvalitative vurderingene viste at oppsummeringene ikke var tilstrekkelig presise til å kunne benyttes selvstendig, men kunne brukes som støtte i en kvalitativ oppsummering av fritekstsvarene.

Bruk av lokale språkmodeller til tekstsammendrag gir flere metodiske utfordringer. Erfaringene viser at nyanser i materialet kan bli svekket, og at oppsummeringene i noen tilfeller fremstår for konsensusorientert og gjennomgående positive. Vi observerer også skjevheter i hvordan svar grupperes, og hvilke forhold som vektlegges. En generell utfordring er at en KI-generert oppsummering kan variere mellom kjøring, og dermed ikke er fullt ut reproducerbar. Det er også begrensede muligheter til å spore hvilke konkrete utsagt som faktisk ligger til grunn for de enkelte oppsummeringene.

## 14.4 Brev med spørsmål

For å supplere dokumentanalysen av den skriftlige styringsdialogen og resultatene fra spørreundersøkelsen til de underliggende virksomhetene sendte vi et brev med spørsmål til samtlige departementer. Formålet var å belyse problemstilling 2 og blant annet å kartlegge hvordan departementene styrer sine underliggende virksomheter for å sikre effektiv ressursbruk, hvorvidt det er etablert tilstrekkelige virkemidler for å sikre finansiering av effektiviserings tiltak, og om kunnskapsgrunnlaget i det enkelte

---

<sup>228</sup> Enkelte spørsmål, blant annet spørsmål om Finansdepartements rundskriv R-110, har ikke blitt stilt til helse- og statsforetak, ettersom de ikke omfattes av denne ordningen.

<sup>229</sup> Vi har brukt Gemma 3 (12B) som er en åpen språkmodell utviklet av Google.

fagdepartementet er godt nok for å kunne styre og følge opp arbeidet med effektiv ressursbruk i de underliggende virksomhetene. Vi har også kartlagt mulige hindringer i arbeidet med å effektivisere. Vi undersøkte hvordan DFØ og Digdir bidrar i arbeidet med effektivisering gjennom sine fellestjenester og -løsninger, støtte og veiledning.

13 av 16 departementer svarte på brevet med spørsmål i september 2025. En lokal språkmodell (LLM)<sup>230</sup> ble brukt som støtte i arbeidet med å oppsummere svarene fra departementene. Språkmodellen ble i første steg bedt om å gå gjennom alle svarene og foreslå egnende kategorier for en oppsummering per spørsmål.

I neste steg ble modellen bedt om å utarbeide sammendrag for de foreslåtte kategoriene. Det ble samtidig gitt instruksjoner om at den skulle ha en drøftende form, ikke utforme punktlistor, baseres på det viktigste innholdet og ikke tilføre nytt innhold.

Det ble utarbeidet flere varianter av oppsummeringer, herunder én generell oppsummering og én inndelt etter departement. Oppsummeringene ble deretter manuelt kontrollert mot de opprinnelige svarene. I denne oppsummeringen ble det automatisk lagt til en kilde bak hver vurdering, noe som gjorde oppsummeringen enklere å kontrollere. Det ble gjort en grundig kvalitativ vurdering av i hvilken grad oppsummeringene reflekterte det underliggende materialet. Denne kontrollen avdekket om språkmodellen lagde innhold som ikke hadde grunnlag i svarene (hallusinerte). De kvalitative vurderingene viste at oppsummeringene ikke var tilstrekkelig presise til å kunne benyttes selvstendig, men kunne brukes som støtte i en kvalitativ oppsummering av besvarelsen fra departementene.

Det er sendt et brev med spørsmål til DFØ i november 2025. Vi mottok i den forbindelse en oversikt fra DFØ som viser status for statlige virksomheters bruk av DFØs fellestjenester per 5. desember 2025.

---

<sup>230</sup> Vi har brukt Gemma 3 (12B) som er en åpen språkmodell utviklet av Google.

# Referanseliste

## Lover

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

## Regelverk

- Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1939>
- Bevilgningsreglementet (2005). *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>
- Reglement for økonomistyring i staten. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1938). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). (2016). (FOR-2016-02-19-184). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-02-19-184>

## Stortingsdokumenter

### Innstillinger

- Innst. 180 S (2024–2025). *Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2024*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-180s/?all=true>
- Innst. 41 L (2024–2025). *Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet*. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2024-2025/inns-202425-041/>
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/publikasjoner/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-321/>
- Innst. 270 S (2011–2012). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune - styring og samspel*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-270/>
- Innst. 23 L (2024–2025). *Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-023l/?all=true>

## Proposisjoner

- Prop. 46 L (2017–2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Prop. 107 L (2023–2024). Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven).
- Prop. 87 S (2023–2024). Forsvarsløftet - for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.
- Prop. 102 S (2023–2024) Kommuneproposisjonen 2025.
- Prop. 1 S (2023–2024). For budsjettåret 2024 – Statsbudsjettet (Gul bok).
- Prop. 1 S (2024–2025). For budsjettåret 2025 – Statsbudsjettet (Gul bok).
- Prop. 1 S Tillegg 2 (2023–2024) Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024.
- Prop. 1 LS (2023–2024) Skatter og avgifter 2024 (endringer i departementsstrukturen og saldering).
- Prop. 54 LS (2025–2026). Lov om datadeling og dataforvaltning (dataforvaltningsloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2019/1024 (åpne data-direktivet) og forordning (EU) 2022/868 (dataforvaltningsforordningen) og deltakelse i EØS-komiteens beslutning om delegert kommisjonsforordning (EU) 2023/138 (HVD-forordningen).
- Prop. 1 S (2024–2025) for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Prop. 1 S (2025–2026) for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Prop. 1 S (2023–2024) for Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2024–2025) for Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2025–2026) for Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2023–2024) for Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 1 S (2024–2025) for Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet.

## Meldinger

- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune - styring og samspel*.
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 1 (2025–2026). *Nasjonalbudsjettet 2026*. Finansdepartementet.

## Offentlige utredninger

- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokratiutredningen*.
- NOU 2006: 7. (2006). *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.
- NOU 2015: 1. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.
- NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*.
- NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*.
- NOU 2026: 1. (2026). *En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning*.

## Riksrevisjonsrapporter

- Riksrevisjonen (1999). *Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*. (Dokument 3:5 1999–2000).  
[https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/1999-2000/dok\\_3\\_5\\_1999\\_2000.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/1999-2000/dok_3_5_1999_2000.pdf)
- Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen* (Dokument 3:8 2023–2024).  
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/myndighetenes-tilrettelegging-for-delning-og-gjenbruk-av-data-i-forvaltningen.pdf>
- Riksrevisjonen (2024). *Bruk av kunstig intelligens i staten*. (Dokument 3:18 2023–2024).  
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/oppdatert---bruk-av-kunstig-intelligens-i-staten.pdf>
- Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene med samanhengende digitale tenester* (Dokument 3:14 2024–2025).  
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/arbeidet-til-styresmaktene-med-samanhengende-digitale-tenester.pdf>

## Styringsdokumenter

Instruks, tildelingsbrev/oppdragsbrev og årsrapporter for 2023 og 2024 for:

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Skatteetaten
- Finanstilsynet
- Forsvarsbygg
- Helse Nord
- Helsedirektoratet
- Folkehelseinstituttet

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Medietilsynet
- Husbanken
- Kartverket
- Utdanningsdirektoratet
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Politidirektoratet
- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Oljedirektoratet (nå Sökkeldirektoratet)
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
- Sjøfartsdirektoratet
- Kystverket
- Statens vegvesen
- Jernbanedirektoratet
- Direktoratet for utviklings samarbeid (Norad)
- Forbrukertilsynet
- Meteorologisk institutt
- Landbruksdirektoratet

### **Strategier, handlingsplaner, veiledere, nasjonale veiledere, nasjonale faglige retningslinjer og råd, og rundskriv**

- DFØ. (2023). *Veileder i etatsstyring*.
- DFØ. (2023). *Veiledningsnotat til årsrapport for statlige virksomheter*.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Fremtidens digitale Norge. Digitaliseringsstrategien (2024-2030)*.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). *Gode hver for oss, best sammen. Strategi for departementsfellesskapet*.
- Finansdepartementet. (2023). *Statlig budsjettarbeid. Veileder*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer. Veileder*.

- Rundskriv R-109/2021 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.
- Rundskriv R-108/2025 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.
- Rundskriv R-110 Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet.

### Evalueringer, rapporter og annet

- DFØ. (2017). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016.* (Rapport 1/2017).
- DFØ. (2018). *Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene. En evaluering av innholdet i et utvalg årsrapporter for årene 2014, 2015 og 2016 sammenlignet med årsrapporter for 2012.* (DFØ-rapport 1/2018).
- DFØ. (2020). *Evaluering av områdegjennomganger.* (DFØ-rapport 2020:12).
- DFØ. (2020). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019.* (DFØ-rapport 2020:1).
- DFØ. (2023). *Hva er effektiv ressursbruk?* Hentet 10. juni 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hva-er-effektiv-ressursbruk>
- DFØ. (2023). *Hvordan måle og følge opp om ressursbruken er effektiv?* Hentet 19. november 2025 fra <https://www.dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hvordan-male-og-folge-opp-om-ressursbruken-er-effektiv>
- DFØ. (2023). *Hva er mål- og resultatstyring?* Hentet 12. februar 2026 fra <https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- DFØ. (2023). *Etatsstyring?* Hentet 12. februar 2026 fra: <https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/etatsstyring>
- DFØ. (2024). *Evaluering av statsbudsjettprosessen. Kartlegging - fase 1.* (DFØ-rapport 2024:5 september 2023).
- DFØ. (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder.* (DFØ-rapport 2024:10 september 2024).
- DFØ. (2024). *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene.* (DFØ-rapport 2024:11 september 2024).
- DFØ. (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen.* (DFØ-rapport 2025:2 april 2025).
- DFØ. (2025). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24.* (DFØ-rapport 2025:01 februar 2025).
- DFØ. (2025). *Strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen. Inspirasjon og eksempler fra andre land.* (DFØ-notat 2025:5 juni 2025).
- DFØ. (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen.* (DFØ-notat 2025 03 april 2025).

- DFØ. (2026). *Spredt nytte, konkret kostand.* (DFØ-notat 2026:1).
- Difi. (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.* (Difi-rapport 2010:4).
- Difi. (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015* (Difi-Rapport 2015:19).
- Difi. (2019). *Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter - Hvor trykker skoen nå?* (Difi-notat 2019:7).
- Digdir. (2020). *Altinn gir rekordinnsparing for næringslivet.* Hentet fra 30.03.2026 <https://www.digdir.no/felleslosninger/altinn-gir-rekordinnsparing-naeringslivet/1912>
- Digdir. (2025). *Digitaliseringen gir milliardgevinster.* Hentet 11. desember 2025 fra <https://www.digdir.no/felleslosninger/digitaliseringen-gir-milliardgevinster/6964>
- Digdir. (2026). *Overskride driftsbevilgninger.* Hentet 13. april 2026 fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/Budsjettdokumentene/>
- Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Difi og DFØ. (2017). *Benchmarking i staten - anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning.*
- Holst Volden, G., Andersen, B., Engebø, A., og Welde, M. (2023). *Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger* (Concept-rapport nr. 71).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet - bedre effekt - mindre byråkrati.* Rapport fra ekspertgruppe.
- Martinsen, K. (2025, 24. februar). *Benchmarking.* I *Store norske leksikon.* <https://snl.no/benchmarking>
- Menon. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver.*
- OECD. (2010). *OECD Economic Surveys: Norway 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2012). *OECD Economic Surveys: Norway 2012*, OECD Publishing, Paris.
- Oslo Economics. (2024). *Samfunnsøkonomisk utredning av Digitaliseringsdirektoratet sine fellesløsninger.*
- Pedersen, S., Grieg, E., Hamnes, C. T. & Kjelsaas, I. (2024). *Tilskudd på etterskudd* (Menon-publikasjon nr. 54/2024).
- Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, Uttalelse 2024, 6. februar 2024. [https://www.regjeringen.no/contentassets/e431dda76513479fa4b921854d4a5b07/uttalelse\\_2024.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/e431dda76513479fa4b921854d4a5b07/uttalelse_2024.pdf)
- SSB. (2026). *Registerbasert sysselsetting.* Statistikkbanken tabell 13472: Sysselsatte per 4. kvartal, etter næring, sektor og år.

# Tabell-, figur- og faktaboksoversikt

## Figuroversikt

Figur 1 Sysselsatte i offentlig sektor etter hovednæring. I 2025. ....	7
Figur 2 Virksomheters svar på påstanden: I min virksomhet har vi de siste årene unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi vi ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjetttrammer eller etablerte ordninger. n = 144. ....	26
Figur 3 Hovedpunkter i arbeidet med statsbudsjettet .....	39
Figur 4 Antall virksomheter som de siste årene har fremmet og fått vedtatt henholdsvis innsparings- og kuttforslag og satsingsforslag. n =144. ....	40
Figur 5. Virksomheters svar på spørsmålet: I hvilken grad har din virksomhet insentiver til å fremme kuttforslag til overordnet departement? n = 144. ....	41
Figur 6 Virksomhetenes svar på påstanden: I min virksomhet har vi et godt kunnskapsgrunnlag til å gjennomføre analyser hvor vi knytter ressursbruk opp mot resultater, på ett eller flere områder (aktiviteter, tjenester, e.l.) for å kunne vurdere hvor effektivt vi bruker ressursene våre. n = 144. ....	77
Figur 7 Du har svart at din virksomhet har vurdert å overskride driftsbevilgninger ved bruk av ordningen i R-110. Har din virksomhet de siste årene faktisk benyttet budsjettfullmakten? Antall. n = 23. ....	79
Figur 8 Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet i løpet av de siste årene har vurdert å benytte medfinansieringsordningen. Har din virksomhet de siste årene søkt om finansiering gjennom medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak? Antall. n = 54. ....	81
Figur 9 Virksomheters svar på påstanden: Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger om at min virksomhet utnytter mulighetene som finnes i ulike ordninger, for å få finansiert større effektiviseringsarbeid. n = 144. ....	82
Figur 10 Virksomheters svar på påstanden: I min virksomhet har vi de siste årene unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi vi ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjetttrammer eller etablerte ordninger. n = 144. ....	84
Figur 11 Svar på spørsmålet: Alt i alt, hva mener du omfanget av den samlede statlige lov- og forskriftsreguleringen av kommunesektoren? n = 174. ....	96

## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 De ulike effektivitetsbegrepene .....	9
Faktaboks 2 Formålet med utredningsinstruksen .....	48
Faktaboks 3 Utredningsinstruksens minimumskrav .....	49

Vedlegg 1:

---

## **Riksrevisjonens brev til statsråden i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet**

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

DIGITALISERINGS- OG  
FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)  
Postboks 8004 Dep  
0030 OSLO

Til statsråd Karianne Oldernes Tung

## **Oversending av Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor**

Vedlagt er utkast til Dokument 3:15 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.*

Dokumentet er basert på rapporten som ble sendt til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i brev 27. februar 2026, og på departementets svar 25. mars 2026. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Svaret fra statsråden vil i sin helhet bli vedlagt i dokumentet. Vi ber om at svaret oversendes som PDF eksportert fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Tilsvarande brev er sendt til statsrådene i Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Svarfrist: 6. mai 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Vedlegg 2:

---

## Statsrådets svar



DET KONGELIGE DIGITALISERINGS-  
OG FORVALTNINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

24/3001-29

6. mai 2026

## **Dokument 3:15 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 22. april 2026 med oversendelse av utkast til *Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor*.

Som Riksrevisjonen er kjent med, har regjeringen høye ambisjoner om å fornye, forsterke og forbedre offentlig sektor, herunder arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk. Det er et av de viktigste tiltakene i regjeringens *Plan for Norge*.

Gjennom å fornye, forsterke og forbedre offentlig sektor vil regjeringen sikre best mulig bruk av samfunnets ressurser, og legge til rette for produktivitetsvekst, sterkere velferd og økt velstand. Vi skal fjerne unødvendig byråkrati og tidstyver for å oppnå bedre tjenester og bemanning og en mer effektiv forvaltning. Regjeringen vil styrke den tillitsbaserte styringen og ledelsen med færre og tydeligere mål, mindre statlig detaljstyring og økt lokalt handlingsrom, både for kommuner og ansatte. I 2026 skal i tillegg regjeringen sette i gang forenklinger og følge opp kommunekommisjonen og fellesskoleutvalget, som begge skal komme med forslag til bedre styring og ressursbruk i offentlig sektor. 80 prosent av offentlige virksomheter skal bruke kunstig intelligens i 2026. Digitalisering og forvaltningsutvikling henger tett sammen og spiller en sentral rolle i dette arbeidet. Vi er godt i gang med å gjennomføre tiltakene i den nasjonale digitaliseringsstrategien *Fremtidens digitale Norge*, hvor både styrking av den digitale infrastrukturen og nye digitale fellesløsninger står sentralt.

Forsterket styring og samordning er et av de strategiske målene i digitaliseringsstrategien. Jeg vil innledningsvis si meg grunnleggende enig med Riksrevisjonen i at digitalisering og

forvaltningsutvikling er sentrale virkemidler for å effektivisere offentlig sektor. Nettopp derfor ble Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opprettet, for å styrke samordningen av digitaliseringspolitikken og bidra til en mer helhetlig og koordinert utvikling av digitale tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Riksrevisjonen konkluderer med at det er utfordringer knyttet til realisering av gevinster og til å sikre god sammenheng mellom ressursbruk og resultater i statlig sektor. Det er jeg enig i. Gevinstrealisering i digitaliseringstiltak er krevende, og nettopp derfor arbeider departementet systematisk med å utvikle virkemidler for bedre nyttestyring og mer effektiv ressursbruk. Generelt er det et behov for å utvikle bedre tallgrunnlag for å kunne følge med på hvordan ressursbruken utvikler seg over tid og på tvers av virksomheter. Jeg har merket meg DFØs anbefaling om en hjemmel som gir tilgang og adgang til mer detaljerte regnskapsdata, inkludert fakturdata og data om ansatte og organisering i staten. Jeg har også merket meg behovet for å analysere slike data på et mer detaljert nivå enn i dag.

Jeg viser i denne sammenhengen til at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i 2025 ga Digitaliseringsdirektoratet i oppdrag å utarbeide en oversikt over pågående og planlagte digitaliseringstiltak i statlig sektor, samt informasjon om hvordan digitaliseringen styres i de ulike sektorene. En underveisrapport ble publisert i januar 2026, og arbeidet videreføres i 2026. Oversikten vil være et viktig grunnlag for bedre samordning og prioritering av digitaliseringstiltak på tvers av sektorer.

Videre arbeider departementet med å utvikle et rammeverk for en mer helhetlig porteføljetilnærming i styringen av digitaliseringen i staten. Målet er tydeligere og mer langsiktige prioriteringer, mer effektiv bruk av ressursene som går til digitalisering, og økt vekt på tiltak som gir gevinster på tvers av virksomheter og sektorer. Som del av dette arbeidet er kriteriene for faglig vurdering av digitaliseringsrelaterte satsingsforslag videreutviklet, blant annet med tydeligere kategorisering av effektiviserings- og tverrgående tiltak.

Riksrevisjonen peker på at finansieringsordninger kan utnyttes bedre for å legge til rette for effektiviseringstiltak. Jeg deler denne vurderingen. Erfaringene med medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringsprosjekter viser at mange virksomheter opplever begrenset økonomisk handlingsrom på kort sikt, og at gevinstrealisering kan være krevende i en budsjettsammenheng. På denne bakgrunn har jeg i tildelingsbrevet for 2026 gitt Digitaliseringsdirektoratet i oppdrag å revidere retningslinjene for medfinansieringsordningen, med sikte på å styrke ordningens bidrag til mer effektiv ressursbruk og omstilling i statlig sektor. I tillegg til medfinansieringsordningen og lån innenfor gjeldende regelverk, viser jeg til at felles løsninger også kan finansieres gjennom rammeoverføringer mellom departementsområder, for eksempel basert på estimert bruk av tjenestene.

Jeg er videre enig med Riksrevisjonen i at det er et potensial for økt bruk av fellestjenester, og at dette kan gi betydelige effektivitetsgevinster for staten. Videreutvikling av fellestjenester

er en av prioriteringene under innsatsområdet *Fornye, forsterke og forbedre offentlig sektor* som jeg har ansvaret for. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har startet arbeidet med å videreutvikle fellestjenester på områder der behovet ikke er dekket. Det er et pågående arbeid med å øke oppslutningen om eksisterende felles innkjøpsavtaler i regi av Statens innkjøpscenter og Markedsplassen for skytjenester. Også for andre fellestjenester vil oppslutning om avtalen være viktig for at fellestjenesten kan bidra til mer effektiv ressursbruk.

Kravene til bruk av digitale fellesløsninger følger av digitaliseringsrundskrivet, og departementet vurderer ytterligere virkemidler for å stimulere til økt bruk av fellesløsninger, herunder utredning av pliktig bruk i offentlig tjenesteutvikling. Regjeringen har også besluttet en ny kostnadsfordelingsmodell for de digitale fellesløsningene til Digitaliseringsdirektoratet, som etter planen skal tre i kraft fra 2027.

Når det gjelder kommunesektoren, legger jeg til grunn at dialogen med KS videreføres innenfor etablerte politiske og administrative arenaer, herunder konsultasjonsordningen mellom staten og KS. Dette er viktige fora for å drøfte både overordnede rammer og konkrete tiltak av betydning for effektiv ressursbruk og samordning mellom forvaltningsnivåene.

Avslutningsvis vil jeg understreke at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger gjennom videre utvikling av styring, samordning og virkemiddelbruk på departementets ansvarsområde.

Med hilsen



Karianne Oldernes Tung

Vedlegg 3:

---

## **Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet**

FINANSDEPARTEMENTET  
Postboks 8008 DEP  
0030 OSLO

Til statsråd Jens Stoltenberg

## **Oversending av Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor**

Vedlagt er utkast til Dokument 3:15 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.*

Dokumentet er basert på rapporten som ble sendt til Finansdepartementet i brev 27. februar 2026, og på departementets svar 27. mars 2026. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Svaret fra statsråden vil i sin helhet bli vedlagt i dokumentet. Vi ber om at svaret oversendes som PDF eksportert fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Tilsvarende brev er sendt til statsrådene i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Svarfrist: 6. mai 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Vedlegg 4:

---

## Statsrådets svar



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

24/4033-

6. mai 2026

## Myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. april 2026 om undersøkelsen av arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Dette er et viktig tema, og det er bra at Riksrevisjonen har valgt å se nærmere på effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor.

### *Arbeid med forbedringer av budsjettprosessen*

I rapporten peker Riksrevisjonen på at beslutningsgrunnlaget inn i budsjettprosessen har et forbedringspotensial. Riksrevisjonen mener at fravær av tydelige føringer tidlig i prosessen kan gjøre det vanskelig med helhetlige og langsiktige prioriteringer. Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet i det pågående arbeidet med forbedringer av budsjettprosessen:

- legger til rette for tidlige føringer for prioriteringer i budsjettarbeidet
- legger til rette for en tydelig avveining av fordeler og ulemper knyttet til avvikling eller effektivisering av eksisterende tiltak, sett opp mot mulighetene for å finansiere nye satsinger
- styrker mekanismene for å håndtere sektorovergrepene saker, slik at beslutningsgrunnlaget i større grad støtter opp under helhetlige og langsiktige prioriteringer

Riksrevisjonen skriver at budsjettarbeidet i statlige virksomheter og i departementene er vurdert, men at undersøkelsen ikke omfatter den videre prosessen med statsbudsjettet i regjeringen og den etterfølgende behandlingen i Stortinget. Faktagrunnlag og vurderinger i Riksrevisjonens rapport baserer seg likevel i stor grad på kilder som omhandler regjeringens interne budsjettprosess, og anbefalingene må også forstås å i stor grad gå inn i regjeringens prosess. Budsjettarbeidet i departementene og de underliggende virksomhetene er heller ikke frikoblet fra regjeringens budsjettprosess.

Forbedringspotensialet som beskrives i rapporten fra Riksrevisjonen er gjenkjennbart for Finansdepartementet. I 2023 ga Finansdepartementet Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i oppdrag å kartlegge regjeringens budsjettprosess ved å intervjuvise sittende og tidligere politikere og embetsverk i departementene. Rapporten fra DFØ ble offentlig i 2024. Riksrevisjonen har flere henvisninger til denne rapporten, og baserer sine vurderinger delvis på denne. Funnene fra kartleggingen har vært et sentralt utgangspunkt for arbeidet med forbedringer av regjeringens budsjettprosess som ble igangsatt tidlig i 2024.

Det redegjøres for målene med det pågående arbeidet med budsjettprosessen i Gul bok 2025, med vekt på det som er mest relevant for Stortinget. Her fremheves det at budsjettprosessen skal gi et bedre grunnlag for å vurdere samlet offentlig ressursbruk og bedre tilrettelegge for politikkutvikling og prioriteringer over flere år. Det skal arbeides for forutsigbar styring og budsjettkontroll gjennom god forståelse for strukturelle utfordringer i økonomien, bærekraften i offentlige finanser og langsiktige konsekvenser av enkeltbeslutninger. I tillegg vises det til behov for informasjon om resultatene av eksisterende ressursbruk, og hvordan ulike virkemidler samspiller på tvers av budsjettområder. Finansdepartementet har lagt til grunn at forbedringer av budsjettprosessen skal skje over tid og stegvis for å ha tilstrekkelig kapasitet og for å kunne justere underveis.

De siste drøyt to årene har det blitt gjennomført flere endringer som understøtter de overordnede målene som er beskrevet i Gul bok 2025, herunder:

- Prosessen for å justere budsjettet i tråd med gjeldende politikk (tekniske justeringer) er endret slik at de avklares i forkant av budsjettkonferansene. Dette frigjør kapasitet til mer strategisk og langsiktig arbeid i regjeringen.
- Budsjettmaterialet, særlig til regjeringens marskonferanse, har lagt større vekt på analyser av strukturelle utfordringer og aktuelle tiltak. Særlig har hovedutfordringene fra perspektivmeldingen med mangel på arbeidskraft og lav produktivitetsvekst vært belyst, men det har også vært overordnet og analytisk beskrivelse av utvalgte områder innenfor og på tvers av sektorer som skal gi en bedre forståelse og grunnlag for beslutninger.
- Det er utarbeidet fremskrivninger av handlingsrommet på mellomlang sikt, som gir et bedre grunnlag for å vurdere konsekvenser av beslutninger på regjeringens budsjettkonferanse og i stortingsbehandlingen. Det arbeides med bedre tilrettelegging for å kunne arbeide med budsjetter over flere år. Fremskrivninger av handlingsrommet ble publisert i Nasjonalbudsjettet for 2026, og Finansdepartementet tar sikte på at disse oppdateres i Nasjonalbudsjettet for 2027.

Jeg mener at endringene i budsjettprosessen som er gjennomført de siste årene legger til rette for mer effektiv bruk av samfunnets ressurser over tid. Jeg viser også til at regjeringen i desember 2025 lanserte Regjeringens plan for Norge. Planen viser regjeringens prioriteringer i årene fremover, og skal også være førende for prioriteringer i budsjettssammenheng. Samlet sett skal departementene og virksomhetene med dette ha bedre grunnlag for å bidra til god ressursbruk, herunder gjennom tydeligere føringer for prioriteringer i budsjettarbeidet.

Riksrevisjonens anbefalinger gjelder i stor grad arbeidet med satsingsforslag og innsparinger. Regjeringens konkrete føringer for og innretning av budsjettarbeidet er unntatt offentlighet. I det pågående arbeidet med forbedringer av budsjettprosessen, er det imidlertid også gjort endringer som mer spesifikt gjelder satsinger og innsparinger. Blant annet er arbeidet med å vurdere ulike innsparinger gjort mer målrettet, og føringene for satsinger er knyttet opp til regjeringens overordnede prioriteringer. Det er også gjort endringer for å tydeliggjøre departementenes frihet og ansvar til å gjøre prioriteringer innenfor rammene som fastsettes av regjeringen på marskonferansen, herunder vurderinger av eksisterende ressursbruk. Det er opp til hvert enkelt departement om og ev. hvordan regjeringsinterne føringer for satsingsforslag formidles til og følges opp overfor underliggende virksomheter.

Anbefalingene fra Riksrevisjonen ligger innenfor målene for det pågående forbedringsarbeidet og Finansdepartementet er i gang med å gjennomføre endringer for å stegvis nå disse. Samtidig er det ytterligere forbedringspotensial, og Finansdepartementet vil ta med anbefalingene fra Riksrevisjonen i det videre arbeidet.

#### *Mangel på systematisk informasjon om resultater*

I rapporten peker Riksrevisjonen på at statlig sektor mangler systematisk informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater. Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet sørger for å fremskaffe mer systematisk informasjon. I Riksrevisjonens undersøkelse kommer det frem at departementene bruker informasjon fra en rekke kilder, møter, års- og tertialrapporter, fagrapporter, evalueringer, brukerundersøkelser o.l. for å vurdere hvorvidt ressursbruken er effektiv. Flere tiltak er satt i gang for å forbedre tilgangen på informasjon og standardisere informasjonen. Det er eksempelvis igangsatt et arbeid for å få standardisert regnskapsinformasjon med innføringen av de statlige regnskapsstandardene (SRS). I tillegg pågår det et arbeid i DFØ hvor man blant annet ser på hvordan data kan brukes til analyseformål.

#### *Utfordringer med å realisere gevinster og gjennomføre effektiviseringstiltak*

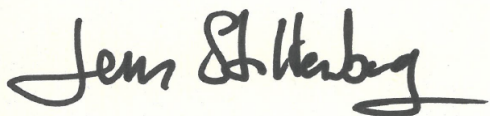
I rapporten peker Riksrevisjonen på at det er utfordringer med å realisere gevinster og at statlige virksomheter unnlater å gjennomføre effektiviseringstiltak fordi de ikke finner økonomisk handlingsrom på kort sikt. Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet legger til rette for at finansieringsordninger kan utnyttes bedre, slik at statlige virksomheter settes bedre i stand til å gjennomføre digitaliserings- og effektiviseringstiltak, og videre at det legges til rette for at statlige virksomheter i større grad realiserer gevinster av effektiviseringstiltak, særlig av digitaliseringstiltak.

Spørsmålet om hvilke tiltak som blir gjennomført er et prioriteringsspørsmål og tiltakenes forventede effektiviseringsgevinster må være en del av vurderingen. Det er viktig at planlagte gevinster blir realisert for at tiltakene skal ha de ønskede effektene og for at forvaltningen utvikler seg gjennom å løse oppgavene mer effektivt. Dette er et arbeid som er under

kontinuerlig oppfølging og utvikling, blant annet lanserer Direktoratet for forvaltning og økonomistyring en ny veileder i nyttestyring 30. april 2026. Finansdepartementet stiller krav til utredninger og gevinstplaner for virksomhetenes og departementenes arbeid på området og vektlegger at virkemidler utover dette må gi virksomhetene tilstrekkelige økonomiske insentiver til oppfølging. Den faktiske oppfølgingen av gevinstene skjer i virksomhetene og i tråd med departementenes styring.

Finansdepartementet vil ta med seg Riksrevisjonens vurderinger i det videre arbeidet.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink on a light yellow background. The signature is written in a cursive, flowing style and reads "Jens Stoltenberg".

Jens Stoltenberg

Vedlegg 5:

---

## **Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet**

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 DEP  
0032 OSLO

Til statsråd Bjørnar Selnes Skjæran

## **Oversending av Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor**

Vedlagt er utkast til Dokument 3:15 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.*

Dokumentet er basert på rapporten som ble sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet i brev 27. februar 2026, og på departementets svar 25. mars 2026. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Svaret fra statsråden vil i sin helhet bli vedlagt i dokumentet. Vi ber om at svaret oversendes som PDF eksportert fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Tilsvarande brev er sendt til statsrådene i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Finansdepartementet.

Svarfrist: 6. mai 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:15 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Vedlegg 6:

---

## Statsrådets svar



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,  
offl. § 5 andre ledd

Deres ref  
2024/0747

Vår ref  
25/338-17

Dato  
6. mai 2026

### **Dokument 3:15 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. april 2026 og vedlagt utkast til Dokument 3:15 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Riksrevisjonen ber om min redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er den forventende utviklingen i årene framover av befolkningssammensetningen og forholdet mellom offentlige utgifter og inntekter. I Perspektivmeldingen 2024 understrekes behovet for å gjøre offentlige tjenester mer effektive og mindre arbeidsintensive for å møte disse fremtidige utfordringene.

Jeg deler Riksrevisjonens syn på utfordringene vi står overfor. Kommunesektoren vil bli truffet særlig hardt siden mange av de mest arbeidsintensive offentlige tjenestene er kommunenes ansvar. Dette gjelder ikke minst helse- og omsorgstjenestene.

Dette, sammen med økningen i den statlige styringen vi har sett over tid, og som Riksrevisjonen også peker på, er bakgrunnen for at regjeringen i mai 2025 satte ned Kommunekommisjonen. Kommisjonen er i sitt mandat bedt særlig om å foreslå endringer, både i statens styring og i ev. andre forhold, som legger til rette for effektiv ressursbruk, blant annet gjennom mer fleksibel bruk av arbeidskraft.

Riksrevisjonen viser i sin rapport til at Kommunal- og distriktsdepartementet skal bidra til at den statlige styringen av kommunene er samordnet, helhetlig og konsistent. Riksrevisjonen mener det ikke tilfredsstillende at det mangler en mekanisme for å avstemme helheten og

totaliteten av den juridiske styringen av kommunesektoren. Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og distriktsdepartementet i samråd med øvrige departementer styrker samordningen av statens juridiske styring av kommunesektoren.

Riksrevisjonen viser også til Kommunekommisjonenes i sin første delrapport (NOU 2026: 1) dekket mange av temaene som denne revisjonen tar opp. Jeg vil særlig peke på at kommisjonen mener det er behov for et institusjonelt rammeverk som bidrar til at statens styring framover i større grad er samordnet og utøves i tråd med rammestyringsprinsippet.

Kommunene har lovpålagte oppgaver innen mange sektorer. Jeg deler fullt ut synet på viktigheten av god samordning av den statlige juridiske styringen av kommunesektoren, og regjeringen vurderer forløpende hvordan denne kan gjøres bedre. Jeg ser også fram til å motta Kommunekommisjonens andre delutredning som vil være et sentralt grunnlag for regjeringens videre arbeid med å utvikle den statlige styringen av kommunesektoren i en tid med store endringer i grunnleggende rammebetingelser.

Med hilsen



Bjørnar Selnes Skjæran

Kopi

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet  
Finansdepartementet

Vedlegg 7:

---

## Riksrevisjonens spørreundersøkelse

# Riksrevisjonens spørreundersøkelse

## INNLEDENDE SPØRSMÅL OM VIRKSOMHETEN

Vi ber først om at du svarer på noen bakgrunnsspørsmål.

1. Navn på virksomhet: \_\_\_\_\_
2. Din rolle eller stilling i virksomheten her (skriv inn) \_\_\_\_\_
3. Navn på ansvarlig departement \_\_\_\_\_

Du skal nå svare på en undersøkelse der vi stiller en del spørsmål om **effektiv ressursbruk og effektivisering** i din virksomhet. Effektivisering kan defineres på ulike måter, og kan oppnås gjennom mange virkemidler og tiltak. Det kan for eksempel være ved:

- forenkling og forbedring av arbeidsprosesser
- digitalisering og automatisering
- omorganisering og samordning av administrative funksjoner
- bruk av felles statlig tjenestetilbud

## STYRINGSDIALOGEN MELLOM VIRKSOMHET OG DEPARTEMENT

Forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten framkommer både i Stortingets bevilgningsreglement, det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken. Alle offentlige virksomheter har et ansvar for å sikre at ressursbruken er effektiv. Det overordnede ansvaret for at den enkelte virksomhet bruker ressursene effektivt ligger imidlertid hos departementene. Vi vil innledningsvis derfor kartlegge i hvilken grad ditt overordnede departement har oppmerksomhet på effektiv ressursbruk i sin styring og oppfølging av din virksomhet eller ditt foretak.

Vi ber deg i det følgende om å ta stilling til hvor enig eller uenig du er i en rekke påstander om ditt departements styring og oppfølging av din virksomhet.

Når du vurderer påstandene vil vi at du, så langt det er mulig, tar utgangspunkt i de to siste årene (2024 og 2025). Vi ber deg videre om å ta utgangspunkt i **all styringsdialog** mellom din virksomhet og overordnet departement. Dette vil typisk omfatte styringsdialog knyttet til virksomhetsinstrukser, tildelings- eller oppdragsbrev, årsrapportering, etatsstyringsmøter osv. Dersom din virksomhet får signaler eller følges opp gjennom andre kanaler enn de vi har listet opp, ber vi deg legge også disse til grunn når du svarer.

Dersom din virksomhet blir styrt fra mer enn ett departement, ber vi deg ta utgangspunkt i det departementet som er gitt hovedansvaret for etatsstyringen for din virksomhet. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

### 4. Mitt overordnede departement stiller generelle krav om at ressursbruken i min virksomhet skal bli mer effektiv

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**5. Mitt overordnede departement stiller konkrete krav om at ressursbruken i min virksomhet skal bli mer effektiv (Med konkrete krav mener vi krav knyttet til effektiv ressursbruk på spesifikke ansvarsområder i din virksomhet, e.l.)**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**6. De årlige fellesføringene, som gis i tildelingsbrev til alle statlige virksomheter, oppleves som relevante for arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk i min virksomhet**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Dersom du ønsker det, kan du her utdype svaret ditt om de årlige fellesføringene. Dersom du ikke ønsker å utdype, lar du tekstboksen stå åpen og går videre til neste spørsmål.**

---

**7. Mitt overordnede departements oppfølging av effektiv ressursbruk oppleves å være tilpasset min virksomhetens egenart**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at ditt overordnede departements oppfølging av effektiv ressursbruk oppleves å være tilpasset min virksomhets egenart. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**8. Mitt overordnede departement gir en tydelig retning for hvordan det skal jobbes med å sikre effektiv ressursbruk i min virksomhet**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at ditt overordnede departement gir en tydelig retning for hvordan det skal jobbes med å sikre effektiv ressursbruk i din virksomhet. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**9. Mitt overordnede departement gir min virksomhet tydelige signaler og føringer om hvilke oppgaver som skal prioriteres høyt**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**10. Mitt overordnede departement gir min virksomhet tydelige signaler og føringer om hvilke oppgaver som kan nedprioriteres**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at ditt overordnede departement gir din virksomhet tydelige signal og føringer om hvilke oppgaver som kan nedprioriteres. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**11. Mitt overordnede departement etterspør konkret rapportering og informasjon om ressursbruken i min virksomhet (i årsrapporter, e.l.)**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**12. Mitt overordnede departement etterspør konkrete vurderinger fra min virksomhet om ressursbruken i min virksomhet er effektiv (i årsrapporter e.l.)**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**13. Effektiv ressursbruk er regelmessig et tema i etatsstyringsmøtene mellom min virksomhet og mitt overordnede departement**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**14. Mitt overordnede departement har tilstrekkelig oppmerksomhet på effektiv ressursbruk i styringsdialogen med min virksomhet**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at ditt overordnede departement har tilstrekkelig oppmerksomhet på effektiv ressursbruk i styringsdialogen med din virksomhet. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**Effektivitet - ulike dimensjoner**

Ifølge Nasjonalbudsjettet 2025 handler effektiv ressursbruk i offentlig sektor både om å prioritere de viktigste målsettingene og tiltakene, og om å løse oppgavene på best mulig måte. Hvis offentlige oppgaver kan utføres mer kostnadseffektivt, kan like gode resultater oppnås med lavere ressursbruk, eller bedre resultater med samme ressursbruk. Det er også viktig å prioritere de tiltakene som gir mest nytte for pengene. Det kan være å avvikle ordninger som ikke fungerer etter hensikten eller å nedprioritere et område for å prioritere opp et annet.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) definerer ulike dimensjoner i effektivitetsbegrepet:

**Kostnadseffektivitet:** Handler om å **gjøre tingene riktig**, og å bruke minst mulig ressurser på å produsere en gitt mengde tjeneste eller vare.

**Formåleffektivitet:** Handler om å **gjøre de riktige tingene**, og å velge de riktige tiltakene for på en best mulig måte nå et mål.

**Prioriteringseffektivitet:** Handler om å **prioritere mellom ulike** mål, formål eller politikkområder som kan være i konflikt med hverandre - slik at man samlet sett oppnår høyest mulig grad av måloppnåelse.

Vi ber deg nå svare på noen spørsmål knyttet til ditt overordnede departements styring og de ulike **effektivitetsbegrepene**.

**15. I hvilken grad mener du at ditt overordnede departement har oppmerksomhet på kostnadseffektivitet i sin styring og oppfølging av din virksomhet?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad

- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**16. I hvilken grad mener du at ditt overordnede departement har oppmerksomhet på formålseffektivitet i sin styring og oppfølging av din virksomhet?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad
- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**17. I hvilken grad mener du at ditt overordnede departement har oppmerksomhet på prioriteringseffektivitet i sin styring og oppfølging av din virksomhet?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad
- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

Til slutt i denne delen vil vi at du tar stilling til hvorvidt du er enig eller uenig i følgende påstand:

**18. Mitt overordnede departement har i sin styring og oppfølging av min virksomhet tilstrekkelig stor oppmerksomhet på alle de tre ulike dimensjonene i effektivitetsbegrepet**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at ditt overordnede departement har tilstrekkelig stor oppmerksomhet på de ulike dimensjonene i effektivitetsbegrepet (kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet). For å få bedre innsikt i svaret ditt, hadde vi satt stor pris på om du utdypet svaret ditt her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

## **VIKRSOMHETENS ARBEID MED Å SIKRE EFFEKTIV RESSURSBRUK**

En vesentlig del av arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk skjer i den enkelte virksomhet. Vi ønsker derfor også å kartlegge arbeidet som skjer med å sikre effektiv ressursbruk i din virksomhet.

Vi ber deg i det følgende om å ta stilling til hvor enig eller uenig du er i noen påstander om arbeidet som skjer med å sikre effektiv ressursbruk i din virksomhet. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

### **19. I min virksomhet utfører vi jevnlig større gjennomganger (f.eks. evalueringer) for å identifisere potensial for mer effektiv ressursbruk**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet jevnlig utfører større gjennomganger for å identifisere potensial for mer effektiv ressursbruk.**

**Hvem er det som stort sett initierer slike gjennomganger?**

- (1)  Virksomheten selv
- (2)  Overordnet departement
- (3)  Både virksomheten selv og overordnet departement
- (4)  Andre

**Har din virksomhet igangsatt et arbeid for å ta ut det potensialet som eventuelt ble identifisert for mer effektiv ressursbruk? Dersom din virksomhet har gjennomført flere gjennomganger, ber vi deg svare generelt.**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Delvis
- (4)  Ikke aktuelt/Vet ikke

### **20. Min virksomhet er avhengig av støtte og tilrettelegging fra overordnet departement for å få gjennomført vesentlig effektiviseringsarbeid**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet er avhengig av støtte og tilrettelegging fra overordnet departement for å få gjennomført vesentlig effektiviseringsarbeid.**

**Opplever du at din virksomhet får tilstrekkelig støtte og tilrettelegging fra overordnet departement for å gjennomføre effektiviseringsarbeid?**

- (2)  Ja
- (3)  Nei, men jeg ønsker ikke å utdype hvorfor
- (4)  Nei, og jeg ønsker å utdype hvorfor: \_\_\_\_\_

**21. Min virksomhet har de siste årene fastsatt egne konkrete mål (i virksomhetsplan e.l.) knyttet til arbeid for å sikre mer effektiv ressursbruk**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**22. Min virksomhet har de siste årene deltatt i effektiviseringsarbeid som har gått på tvers av virksomheter**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at virksomheten har deltatt i effektiviseringsarbeid som har fått på tvers av virksomheter.**

**Kan du helt kort beskrive hva slags arbeid dette har vært? Ønsker du ikke å svare her, trykker du på "Neste".**

\_\_\_\_\_

**23. Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger om at min virksomhet tar initiativ til, eller deltar i effektiviseringsarbeid som går på tvers av virksomheter**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

## **VIRKSOMHETENS ARBEID MED Å SIKRE EFFEKTIV RESSURSBRUK - MULIGHETENE FOR Å TA LANGSIKTIGE VALG**

Din virksomhet har muligheten til å egenfinansiere ulike prosjekter og tiltak, herunder effektiviseringsarbeid. Med dette mener vi at virksomheten selv kan klare å finansiere ulike prosjekter på kort og mellomlang sikt – innenfor ordinære budsjetttrammer.

Det finnes samtidig ulike ordninger som skal gi statlige virksomheter mulighet til å gjennomføre større investeringer og tiltak som er for kostbare å egenfinansiere på kort sikt, men som kan gi reduserte kostnader, økt effektivitet eller gevinster på lengre sikt.

Vi vil i denne delen av undersøkelsen først stille deg noen spørsmål knyttet til din virksomhets muligheter for å egenfinansiere prosjekter og tiltak innenfor ordinære budsjetttrammer. Deretter stiller vi noen spørsmål om ulike ordninger for å få finansiering og støtte for å gjennomføre større investeringer og tiltak.

### **Egenfinansiering**

Med egenfinansiering av effektiviseringsarbeid mener vi det din virksomhet klarer å finansiere på kort og mellomlang sikt innenfor ordinære budsjetttrammer. Dette kan for eksempel være at virksomheten prioriterer å forenkle arbeidsprosesser eller finansiere et større IKT-prosjekt ved å kutte i andre investeringer eller driftskostnader. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

#### **24. Effektiviseringsarbeid i min virksomhet skjer i all hovedsak gjennom egenfinansiering (innenfor ordinære budsjetttrammer)**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

#### **25. I min virksomhet har vi tilstrekkelig handlingsrom innenfor ordinære budsjetttrammer til å gjennomføre nødvendige investeringer, prosjekter og tiltak for å sikre effektiv ressursbruk på sikt**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart helt eller delvis uenig i at i din virksomhet har dere tilstrekkelig handlingsrom innenfor ordinære budsjetttrammer til å gjennomføre nødvendige investeringer, prosjekter og tiltak for å sikre effektiv ressursbruk på sikt. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

#### **26. I min virksomhet klarer vi gjennom egenfinansiering (innenfor ordinære budsjetttrammer) å legge til rette for innovasjon og nyvinning i oppgaveløsningen på vårt ansvarsområde**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at din virksomhet gjennom egenfinansiering (innenfor ordinære budsjetttrammer) klarer å legge til rette for innovasjon og nyvinning i oppgaveløsningen på vårt ansvarsområde. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

#### «Lån» i fremtidige budsjetter

I henhold til Finansdepartementets rundskriv **R-110** kan statlige virksomheter overskride driftsbevilgninger med inntil **fem prosent** til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjettår. Forenklet kan man si at **din virksomhet har en mulighet til å låne penger fra fremtidige budsjetter.**

I rundskrivet er det presisert at overskridelsen må gå til dekning av investeringsformål som IKT-baserte tjenester og systemer, utstyrsanskaffelser eller bygningsmessige arbeider. Hensikten med ordningen er at virksomheter som har et prosjekt som kan føre til reduserte kostnader og økt effektivitet på sikt, men som mangler midler til å investere, likevel får en mulighet til å gjennomføre dette. Overskridelse av driftsbevilgning kan foretas etter samtykke eller delegert fullmakt fra ditt overordnede departement. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

**27. I min virksomhet er vi kjent med at det er mulig å finansiere investeringer ved å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i etterfølgende budsjettår**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Ikke aktuelt (min virksomhet omfattes ikke av rundskriv R-110 e.l.)

**Du har svart at din virksomhet er kjent med muligheten for å finansiere investeringer ved å overskride driftsbevilgninger. Vi ønsker derfor at du svarer på noen flere spørsmål og tar stilling til noen flere påstander knyttet til denne ordningen:**

**I min virksomhet har vi i løpet av de siste årene vurdert å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i etterfølgende budsjettår.**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt/Usikker

**Du har svart at din virksomhet har vurdert å overskride driftsbevilgninger.**

**Har din virksomhet de siste årene faktisk benyttet budsjettfullmakten til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i etterfølgende budsjettår?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**Ettersom du har svart "Ja" på at du har benyttet ordningen, er vi interessert i å høre om dine erfaringer.**

**Vi lurer derfor på om du helt kort kunne beskrevet hvilke prosjekter eller tiltak som ble muliggjort som følge av overskridelsen, hvordan du vurderer nytten av**

**å benytte muligheten for å overskride driftsbevilgninger, e.l. Ønsker du ikke å dele dine erfaringer her, trykker du på "Neste".**

---

**Du har svart "Nei" på spørsmålet om du har benyttet ordningen.**

**Hva er årsaken(e) til at din virksomhet har unnlatt å benytte fullmakten? (Kryss av på den eller de kategoriene som passer best.)**

- (1)  Muligheten ble vurdert, men behovet viste seg å ikke være til stede
- (2)  Behovet var til stede, men virksomheten finansierte investering/prosjekt på andre måter enn ved å overskride driftsbevilgning
- (3)  Innsparingsperioden på tre år ble vurdert som for kort tid til å hente ut gevinster fra investeringen
- (4)  Vi vurderte at ulempene og risikoen knyttet til å binde seg opp mot fremtidig innsparinger var større enn fordelene med å kunne overskride driftsbevilgninger i ett enkeltår
- (5)  Ikke aktuelt/Vet ikke
- (6)  Andre årsaker, jeg vil ikke utdype
- (7)  Andre årsaker, jeg vil utdype: \_\_\_\_\_

**Du har svart at din virksomhet er kjent med ordningen med å finansiere investeringer ved å overskride driftsbevilgninger. Samtidig har du svart at du er helt eller delvis uenig at din virksomhet har vurdert å benytte ordningen.**

**Dersom du ønsker å utdype hvorfor din virksomhet ikke har vurdert å benytte ordningen, kan du gjøre det her. Du kan også bruke tekstfeltet til å gi innspill til hvordan ordningen eventuelt kan forbedres eller innrettes annerledes. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

### **Medfinansieringsordningen**

Det finnes en medfinansieringsordning for statlige digitaliseringstiltak, som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet. I ordningen får statlige virksomheter dekket deler av prosjektkostnaden for digitaliseringstiltak. Målet med ordningen er å bidra i et spleiselag med statlige virksomheter, slik at de kan få gjennomført og realisert gevinster av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringsprosjekter. Ordningen skal bidra til økt digitalisering og gjennomføring av tiltak som fører til nye og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv og en mer effektiv offentlig sektor.

Ordningen omfatter **prosjekter som har en total kostnad mellom 10 og 100 millioner kroner**, og virksomheter som mottar støtte fra ordningen **må finansiere minst 50 prosent av investeringen selv**. Ordningen forutsetter også at **50 prosent av gevinstene** som kommer fra tiltak som er finansiert gjennom ordningen **tas ut gjennom fremtidige reduksjoner i virksomhetens budsjetttramme**.

Vi ber deg i det følgende ta stilling til hvor enig eller uenig du er til noen påstander knyttet til denne ordningen:

### **28. I min virksomhet er vi kjent med medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Ikke aktuelt (min virksomhet omfattes ikke av ordningen, e.l.)

**Du har svart at din virksomhet er kjent med medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak. Vi ønsker derfor at du svarer på noen flere spørsmål og tar stilling til noen flere påstander knyttet til denne ordningen:**

**I min virksomhet har vi i løpet av de siste årene vurdert å benytte medfinansieringsordningen, for å få gjennomført ett eller flere digitaliseringstiltak**

- (2)  Helt enig
- (3)  Delvis enig
- (4)  Verken enig eller uenig
- (5)  Delvis uenig
- (6)  Helt uenig
- (7)  Ikke aktuelt for min virksomhet

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet i løpet av de siste årene har vurdert å benytte medfinansieringsordningen.**

**Har din virksomhet de siste årene søkt om finansiering gjennom medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak?**

- (2)  Ja
- (3)  Nei
- (4)  Vet ikke/ikke aktuelt

**Ettersom du har svart "Ja" på at din virksomhet søkte om finansiering gjennom ordningen, lurer vi på:**

**Fikk din virksomhet innvilget søknad om medfinansiering?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Vet ikke/ikke aktuelt

**Ettersom du har svart "Ja" på at din virksomhet de siste årene har fått innvilget søknad om medfinansiering, er vi interessert i å høre om dine erfaringer.**

**Vi lurer derfor på om du helt kort kunne beskrevet hvilke prosjekter som ble muliggjort gjennom deltakelse i ordningen, hvordan du vurderer nytten av ordningen, e.l. Du kan selvsagt også bruke tekstfeltet til å dele erfaringer om hva som eventuelt ikke har fungert i ordningen og hvordan ordningen eventuelt kan forbedres eller innrettes annerledes. Ønsker du ikke å dele dine erfaringer her, trykker du på "Neste".**

---

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet har vurdert å benytte medfinansieringsordningen. Samtidig har du svart "Nei" på spørsmålet om din virksomhet har søkt om finansiering gjennom medfinansieringsordningen.**

**Hva var årsaken(e) til at din virksomhet har unnlatt å søke om medfinansiering?  
(kryss av på den eller de kategoriene som passer best).**

- (1)  Virksomheten endte opp med å finansiere tiltak(ene) på andre måter enn gjennom medfinansieringsordningen
- (2)  Kravet til egenfinansieringsgrad i ordningen ble vurdert som for høyt
- (3)  Kravene til gevinstuttak i etterkant ble vurdert som for høyt
- (4)  Det var usikkerhet rundt fremtidig gevinster som følge av digitaliseringstiltaket vi trengte finansiering for å gjennomføre
- (5)  Vi vurderte at ulempene og risikoen knyttet til å binde seg opp mot fremtidige reduksjoner i budsjetttramme var større enn fordelene med å få medfinansiering
- (6)  Ikke aktuelt/Vet ikke
- (7)  Andre årsaker, jeg ønsker ikke å utdype
- (8)  Andre årsaker, jeg ønsker å utdype: \_\_\_\_\_

**Du har svart at din virksomhet er kjent med medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak. Samtidig har du svart at du er helt eller delvis uenig i at din virksomhet har vurdert å benytte ordningen.**

**Dersom du ønsker å utdype hvorfor din virksomhet ikke har vurdert å benytte ordningen, kan du gjøre det her. Du kan også bruke tekstfeltet til å gi innspill til hvordan ordningen eventuelt kan forbedres eller innrettes annerledes. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

### Satsings- og kuttforslag

For større prosjekter eller tiltak, som vurderes å ikke kunne dekkes gjennom eksisterende bevilgningsrammer, kan virksomhetene utarbeide satsingsforslag. Satsingsforslag fremmes av virksomhetene til overordnet departement og behandles i regjeringens budsjettkonferanser og vedtas formelt av Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet.

Virksomhetene står også fritt til å fremme forslag om mulige kutt i statsbudsjettet (kuttforslag), som for eksempel kan gi rom for innsparinger eller nye prioriteringer.

Vi ber deg svare på noen spørsmål og ta stilling til noen påstander knyttet til satsings- og kuttforslag:

**29. Har din virksomhet de siste årene fremmet et eller flere satsingsforslag til overordnet departement?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Vet ikke/Ikke aktuelt

**Ettersom du har svart "Ja" på at din virksomhet de siste årene har fremmet satsingsforslag, lurer vi på:**

**Dreide ett eller flere av satsingsforslagene seg om forhold som kan bidra til mer effektiv ressursbruk på din virksomhets ansvarsområde?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad
- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**Har ett eller flere av disse forslagene blitt vedtatt?**

- (1)  Ja
- (2)  Delvis
- (3)  Nei
- (4)  Ikke aktuelt/Vet Ikke

**30. Har din virksomhet de siste årene fremmet ett eller flere kuttforslag til overordnet departement?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Ikke aktuelt

**Ettersom du har svart "Ja" på at din virksomhet de siste årene har fremmet kuttforslag, lurer vi på:**

**Har ett eller flere av disse forslagene blitt vedtatt?**

- (1)  Ja
- (2)  Delvis
- (3)  Nei
- (4)  Ikke aktuelt/Vet Ikke

**31. I hvilken grad blir din virksomhet oppfordret av overordnet departement til å fremme kuttforslag?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad
- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**32. I hvilken grad har din virksomhet insentiver til å fremme kuttforslag til overordnet departement?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad
- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**Du har svart at din virksomhet i liten, eller svært liten grad (eller ikke i det hele tatt) har insentiver til å fremme kuttforslag til overordnet departement. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

I det følgende kommer noen påstander om satsings- og kuttforslag:

**33. Satsings- og kuttforslag utarbeides som hovedregel i samråd og i dialog med min virksomhets overordnede departement**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**34. Det er stort sett tydelig for min virksomhet hvilke føringer som ligger til grunn for prioriteringen av satsningsforslag i budsjettprosessen**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at det stort sett tydelig for din virksomhet hvilke føringer som ligger til grunn for prioriteringen av satsningsforslag i budsjettprosessen**

**Dersom du ønsker å utdype dette og hvilke konsekvenser det eventuelt får for din virksomhet, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**35. Det er stort sett tydelig for min virksomhet hvilke føringer som ligger til grunn for hvilke kuttforslag som skal prioriteres i budsjettprosessen**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at det stort sett er tydelig for din virksomhet hvilke føringer som ligger til grunn for hvilke kuttforslag som skal prioriteres i budsjettprosessen.**

**Dersom du ønsker å utdype dette og hvilke konsekvenser det eventuelt kan få for din virksomhet, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**36. Budsjettprosessen legger godt til rette for å få fram forslag om effektivisering og kutt**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at budsjettprosessen legger godt til rette for å få fram forslag om effektivisering og kutt. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**37. Budsjettprosessen legger godt til rette for å få fram forslag som innebærer flere oppgaver og vekst i virksomhetenes budsjetter**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at budsjettprosessen legger godt til rette for å få fram forslag som innebærer flere oppgaver og vekst i virksomhetenes budsjetter.**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**38. Prosessen med å fremme satsings- og kuttforslag har vært, er, eller kommer trolig til å bli viktig for at min virksomhet kan få gjennomført prosjekter og investeringer som kan gi reduserte kostnader og økt effektivitet på sikt**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at prosessen med å fremme satsings- og kuttforslag har vært, er, eller kommer trolig til å bli viktig for at min virksomhet får gjennomført prosjekter og investeringer som kan gi reduserte kostnader og økt effektivitet på sikt.**

**Dersom du ønsker å utdype dette ytterligere, kan du gjøre det her. Du kan også bruke tekstfeltet til å gi innspill til hvordan prosessen eventuelt kan forbedres eller innrettes annerledes. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**Oppsummering - muligheter til å ta langsiktige valg i arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk**

Du har nå svart på en del spørsmål og påstander knyttet til din virksomhets muligheter til å ta langsiktige valg i arbeidet med effektivisering.

Vi har spurt om din virksomhets muligheter til å finansiere effektiviseringsarbeid innenfor ordinære budsjetttrammer og noen utvalgte ordninger og mekanismer som har som formål å bidra til at virksomheter får gjennomført prosjekter og satsinger som de ikke klarer å finansiere innenfor ordinære budsjetttrammer.

Til slutt ønsker vi at du vurderer alle ordningene og mekanismene sett under ett. I den grad du er kjent med andre ordninger enn de vi har spurt om, ber vi deg også legge disse til grunn i vurderingen. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

**39. Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger om at min virksomhet utnytter mulighetene som finnes i ulike ordninger for å få finansiert større effektiviseringsarbeid**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**40. Det er lagt godt nok til rette, gjennom ordninger og andre mekanismer, for at min virksomhet får gjennomført investeringer og effektiviseringstiltak som er for kostbare å finansiere over ordinære budsjettammer**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**41. I min virksomhet har vi de siste årene unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi vi ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjettammer eller etablerte ordninger**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet de siste årene har unnlatt å gjennomføre større effektiviseringsarbeid fordi vi ikke har funnet økonomisk handlingsrom innenfor ordinære budsjettammer eller etablerte ordninger.**

**For å få bedre innsikt i svaret ditt, hadde vi satt stor pris på om du utdypet svaret ditt her (for eksempel hvilke prosjekter dere har unnlatt å gjennomføre, hvilke gevinster dette kunne gitt, e.l.). Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**42. Det er lagt godt nok til rette, gjennom etablerte ordninger og andre mekanismer, for at min virksomhet kan drive innovasjon og nyvinning i oppgaveløsningen på vårt ansvarsområde**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at det er lagt godt til rette, gjennom etablerte ordninger og andre mekanismer, for at din virksomhet kan drive innovasjon og nyvinning i oppgaveløsningen på deres ansvarsområde.**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

## **GEVINSTREALISERING**

Gevinstrealisering er en prosess der man planlegger, organiserer og henter ut forventede gevinster av et prosjekt eller annet tiltak som innebærer en forandring i virksomheten.

**Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

**43. Det er tydelig for meg i hvilke tilfeller min virksomhet skal utrede mulige gevinster før vi iverksetter tiltak**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at det er tydelig for deg i hvilke tilfeller din virksomhet skal utrede mulige gevinster før dere iverksetter tiltak. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**44. Det er tydelig for meg i hvilke tilfeller min virksomhet skal utarbeide en gevinstrealiseringsplan**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at det er tydelig for deg i hvilke tilfeller min virksomhet skal utarbeide en gevinstrealiseringsplan.**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**45. I hvilke tilfeller utarbeider din virksomhet gevinstrealiseringsplaner?**

- (1)  For alle tiltak
- (2)  Kun for større tiltak
- (3)  Vi utarbeider ikke gevinstrealiseringsplaner
- (6)  Annet, jeg ønsker ikke å utdype
- (5)  Annet, jeg ønsker utdype: \_\_\_\_\_
- (4)  Vet ikke/ikke aktuelt

**46. Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger til min virksomhet om å jobbe systematisk og målrettet med å utrede gevinster av mulige tiltak**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**47. Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger til min virksomhet om å jobbe systematisk og målrettet med å ta ut gevinster av iverksatte tiltak**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**48. Mitt overordnede departement etterspør konkrete gevinstrealiseringsplaner fra min virksomhet**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Realisering av gevinster**

**49. Har din virksomhet i løpet av de siste årene gjennomført tiltak der det er dokumentert at gevinster er realisert?**

- (2)  Ja
- (3)  Nei
- (4)  Vet ikke

Som et hjelpemiddel i arbeidet med å realisere gevinster har DFØ utarbeidet en **veileder til bruk ved planlegging, organisering og oppfølging av gevinster**.

**Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand?**

**50. I min virksomhet er vi godt kjent med DFØs veileder i gevinstrealisering**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

## KUNNSKAPSGRUNNLAG FOR Å VURDERE OM RESSURSBRUKEN ER EFFEKTIV

Som en del av undersøkelsen vil vi kartlegge hvilket kunnskapsgrunnlag departementene og virksomhetene har om sin ressursutnyttelse, og om resultater og gevinster av effektiviseringsarbeid som gjennomføres. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

**51. I min virksomhet har vi et godt kunnskapsgrunnlag til å gjennomføre analyser hvor vi knytter ressursbruk opp mot resultater, på ett eller flere områder (aktiviteter, tjenester, e.l.) for å kunne vurdere hvor effektivt vi bruker ressursene våre**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at din virksomhet har et godt kunnskapsgrunnlag til å gjennomføre analyser hvor dere knytter ressursbruk opp mot resultater, for å kunne vurdere hvor effektivt dere bruker ressursene.**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Tekstfeltet kan også brukes til å utdype eventuelle utfordringer dere har med å framskaffe et godt kunnskapsgrunnlag, hvordan dette kunne vært forbedret, eller andre momenter. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i at din virksomhet har et godt kunnskapsgrunnlag til å gjennomføre analyser hvor dere knytter ressursbruk opp mot resultater, for å kunne vurdere hvor effektivt dere bruker ressursene.**

**Her ville det vært nyttig for oss om du utdypet svaret, for eksempel gjennom en kort beskrivelse av hvordan din virksomhet tar i bruk kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med forbedring og effektivisering av din virksomhet. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**52. Mitt overordnede departement har gjennom vår rapportering, og annen innsikt, et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor effektivt min virksomhet bruker våre ressurser**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i at ditt overordnede departement gjennom deres rapportering, og annen innsikt, har et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor effektivt din virksomhet bruker deres ressurser. Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

## Benchmarking mot andre virksomheter

For å identifisere muligheter for effektivisering kan et hjelpemiddel være å sammenligne seg med andre virksomheter. Dette kalles **benchmarking**. **Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

### 53. Min virksomhet benchmarkes jevnlig mot andre statlige virksomheter for å identifisere muligheter for effektivisering

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis enig i din virksomhet benchmarkes jevnlig mot andre statlige virksomheter for å identifisere muligheter for effektivisering.**

**Her ville det vært nyttig for oss om du utdypet svaret, for eksempel gjennom en kort beskrivelse av hvilke områder av virksomheten det benchmarkes mot andre, og hvilken nytte dette eventuelt oppleves å gi. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

### 54. Mitt overordnede departement har uttrykt forventninger om at benchmarking mot andre virksomheter skal brukes som verktøy for å identifisere muligheter for effektivisering i min virksomhet

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

### 55. Det er lagt godt til rette for at min virksomhet kan benchmarke seg mot andre statlige virksomheter

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i det er lagt godt til rette for at din virksomhet kan benchmarke seg mot andre statlige virksomheter.**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**56. Det er lagt godt til rette for at min virksomhet kan utveksle erfaringer med andre statlige virksomheter om arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk (for eksempel gjennom faglige nettverk, forum, e.l.)**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at du er helt eller delvis uenig i det er lagt godt til rette for at din virksomhet kan utveksle erfaringer med andre statlige virksomheter om arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk (for eksempel gjennom faglige nettverk, forum, e.l.).**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

**57. I min virksomhet er vi godt kjent med statsregnskapet.no**

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

**Du har svart at din virksomhet er helt eller delvis enig i at du er godt kjent med statsregnskapet.no. Vi ønsker derfor at du svarer på følgende spørsmål:**

**I hvilken grad mener du at statsregnskapet.no er egnet til å sammenligne ressursbruk og oppnådde resultater med andre virksomheter (benchmarking)?**

- (1)  I svært stor grad
- (2)  I stor grad
- (3)  I noen grad
- (4)  I liten grad
- (5)  I svært liten grad
- (6)  Ikke i det hele tatt
- (7)  Ikke aktuelt/Vet ikke

**Du har svart at du i liten eller svært liten grad eller ikke i det hele tatt mener at statsregnskapet.no er egnet til å sammenligne ressursbruk og oppnådde resultater med andre virksomheter (benchmarking).**

**Dersom du ønsker å utdype dette, kan du gjøre det her. Du kan også bruke tekstfeltet til å gi innspill til hvordan statsregnskapet.no eventuelt kan forbedres eller innrettes annerledes for bedre å legge til rette for benchmarking. Ønsker du ikke å utdype, trykker du på "Neste".**

---

Forvaltningsløsningen er en løsning med samme datagrunnlag som statsregnskapet.no, men med utvidet funksjonalitet for blant annet å kunne sammenlikne seg med seg selv eller andre over år og på tvers av områder.

### 58. Min virksomhet bruker Forvaltningsløsningen fra DFØ til å sammenligne ressursbruk og/eller oppnådde resultater med andre virksomheter

- (1)  Helt enig
- (2)  Delvis enig
- (3)  Verken enig eller uenig
- (4)  Delvis uenig
- (5)  Helt uenig
- (6)  Ikke aktuelt

## BRUK AV ADMINISTRATIVE FELLESTJENESTER FOR STATLIGE VIRKSOMHETER

I staten tilbys det mange fellestjenester som leveres av en aktør - men som flere virksomheter drar nytte av. Ved å tilby standardiserte fellestjenester med et stort volum, oppnår staten stordriftsfordeler. Eksempler på fellestjenester som alle statlige virksomheter kan benytte er lønns- og regnskapstjenester, anskaffelser, felles innkjøpsavtaler og markedsplass for skytjenester som leveres av DFØ.

I siste del av undersøkelsen ønsker vi derfor å stille noen spørsmål om fellestjenester.

### 59. Bruker din virksomhet noen av følgende statlige fellestjenester?

	Ja	Nei
Lønnstjenester	(1) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Regnskapstjenester	(1) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
HR- og arbeidsgiverstøtte	(1) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Anskaffelser og innkjøpstjenester	(1) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Markedsplass for skytjenester	(1) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

### Du har svart "Nei" på at din virksomhet bruker ...

#### Hva er årsaken til at din virksomhet ikke bruker denne fellestjenesten? Her er det mulig å krysse av på flere svar

- (1)  Tjenesten oppleves ikke å være tilpasset min virksomhets behov
- (2)  Tjenesten koster mer enn vi betaler for å utføre oppgaven selv
- (3)  Tjenesten holder ikke høy nok kvalitet
- (4)  Vi mener vi utfører oppgaven bedre/mer effektivt internt
- (5)  Vi bruker en annen fellestjeneste, som er utarbeidet spesifikt for min sektor (sektorløsning)
- (6)  Det er ikke obligatorisk å bruke fellestjenesten
- (7)  Vi har bedt om og fått unntak fra å bruke denne fellestjenesten
- (8)  Denne fellestjenesten tilbys ikke til min virksomhet
- (9)  Vet ikke/usikker
- (10)  Annet, spesifiser: \_\_\_\_\_

**60. Bruker din virksomhet andre fellestjenester enn lønntjenester, regnskapstjenester, HR- og arbeidsgiverstøtte, anskaffelser og innkjøpstjenester og markeds plass for skytjenester?**

- (1)  Ja, hvilke: \_\_\_\_\_  
(2)  Nei

**61. Hvilke ytterligere fellestjenester kunne vært nyttig for din virksomhet at ble tilbudt av DFØ eller av andre aktører?**

**(Her kan du krysse av på en eller flere, og også legge inn tekst for å beskrive eventuelt andre tjenester din virksomhet ser behov for.)**

- (1)  Et felles styringssystem og planverktøy  
(2)  Bestilling og drift av systemer for IT-drift  
(3)  IT-utvikling  
(4)  Dokument- og arkivforvaltning  
(5)  Juridisk veiledning/kompetanse  
(6)  Fellesløsning for nettsider og formidling (tilsvarende regjeringen.no, som er for departementene)  
(7)  Vi ser ikke behov for flere statlige fellesløsninger  
(8)  Annet, spesifiser: \_\_\_\_\_

**62. Har ditt overordnede departement oppfordret din virksomhet til å bruke statlige administrative fellestjenester?**

- (1)  Ja  
(2)  Nei  
(3)  Ikke aktuelt

**63. Har andre aktører uttrykt forventninger, eller stilt krav om at din virksomhet skal bruke statlige administrative fellestjenester?**

- (1)  Ja  
(2)  Nei  
(3)  Ikke aktuelt

I noen tilfeller er det obligatorisk å bruke statlige fellestjenester, men i de fleste tilfellene er det frivillig. Et mulig virkemiddel for å sikre økt tilslutning til og bruk av fellestjenestene er å i større grad innføre **krav om obligatorisk deltakelse. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand?**

**64. Flest mulig av de statlige fellestjenestene bør være obligatoriske for statlige virksomheter å bruke**

- (1)  Helt enig  
(2)  Delvis enig  
(3)  Verken enig eller uenig  
(4)  Delvis uenig  
(5)  Helt uenig  
(6)  Ikke aktuelt

**Dersom du ønsker å utdype svarene dine, kan du gjøre det her. Dersom du ikke ønsker å utdype, lar du tekstboksen stå åpen og går videre til avslutningen av undersøkelsen.**

\_\_\_\_\_

## AVSLUTNING

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørreundersøkelsen vår. Dine svar er verdifulle for vårt arbeid med denne forvaltningsrevisjonen.

**Dersom du har ytterligere synspunkter på, eller innspill til arbeidet med effektiv ressursbruk i offentlig sektor, kan du legge inn dine kommentar her.**

Vedlegg 8:

---

## Brev med spørsmål til departementene

# Brev med spørsmål til departementene

## Styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomheter

Forventninger om og krav til effektiv ressursbruk i staten framkommer både i Stortingets bevilgningsreglement, det statlige økonomiregelverket og gjennom forvaltningspolitikken. Alle departementer og virksomheter har et ansvar for å sikre at ressursbruken er effektiv.

- 1.1 Vi ber departementet gjøre rede for hvordan det, på overordnet nivå, gjennom sin **styring og oppfølging** av underliggende virksomheter, sikrer at ressursbruken er effektiv. Vi ber også om at departementet gjør rede for hvorvidt departementet stiller **konkrete krav** til effektivisering i de underliggende virksomhetene.
- 1.2 Har departementet en helhetlig plan eller strategi for arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk innenfor sine ansvarsområder, herunder for underliggende virksomheter og for arbeidet i departementet?

En evaluering gjennomført av DFØ (DFØ-rapport 2018:1) viste at omtale og vurdering av effektiv ressursbruk i årsrapportene var et forbedringsområde for de fleste virksomheter. Blant annet var det få virksomheter som gjorde eksplisitte vurderinger av om ressursbruken i egen virksomhet var effektiv. Riksrevisjonen har i forbindelse med denne revisjonen gjennomgått et utvalg årsrapporter som gir indikasjoner på at dette fortsatt er tilfellet.

- 1.3 Mener departementet at årsrapportene fra underliggende virksomheter gir et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om ressursbruken er effektiv? Dersom departementet innhenter informasjon fra andre kilder, eller gjør egne vurderinger av hvorvidt ressursbruken i underliggende virksomheter er effektiv, ber vi departementet gjøre rede for det.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til statlige virksomheter og stats- og helseforetak. På påstanden «Mitt overordnede departement gir min virksomhet tydelig signaler og føringer om hvilke oppgaver som kan nedprioriteres», svarer 15 prosent av respondentene at de er helt eller delvis enige.

- 1.4 Vi ber om departementets kommentar til dette resultatet fra spørreundersøkelsen, herunder om departementet har vurdert å gi tydeligere signaler og føringer om hvilke oppgaver som kan nedprioriteres?

## Bruk av benchmarking

For å identifisere muligheter for effektivisering kan et hjelpemiddel være å sammenligne seg med andre virksomheter (såkalt **benchmarking**). Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1 og NOU 2016: 3) anbefalte også at benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, i større grad burde brukes til å identifisere muligheter for effektivisering.

- 2.1 Opplever departementet at det er lagt godt nok til rette for å kunne sammenligne og vurdere ressursbruk og oppnådde resultater (benchmarking) på tvers av statlige virksomheter?

- 2.2 I hvilken grad benytter departementet informasjon fra benchmarking for å vurdere om ressursbruken i underliggende virksomheter er effektiv? Vi ber om at det gjøres rede for hvilke datakilder som eventuelt benyttes.
- 2.3 I hvilken grad har departementet i styringsdialogen med underliggende virksomheter uttrykt forventninger om at det skal bruke benchmarking for å vurdere om egen ressursbruk er effektiv og/eller for å identifisere muligheter for effektivisering?
- 2.4 Dersom departementet har innspill til hvordan arbeidet med benchmarking i staten kan forbedres eller innrettes annerledes for å bedre identifisere muligheter for effektivisering, kan det eventuelt utdypes her.

## Budsjettprosessen

Budsjettprosessen har flere viktige formål som skal sikre at statens midler brukes effektivt og i tråd med politiske prioriteringer. Budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet, og skal samtidig gi oversikt og grunnlag for inndekninger og nye prioriteringer og innovasjonsarbeid.

I DFØs kartlegging av budsjettprosessen (DFØ-rapport 2024:5) ble det blant annet pekt på at prosessen preges av utydelige prioriteringer, og at dette svekker muligheten til å tenke helhetlig og langsiktig.

- 3.1 Vi ber om departementets vurdering av DFØs funn i kartleggingen av budsjettprosessen. Har det, etter departements erfaring, skjedd noen endringer i prosessen etter DFØs kartlegging?

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter og stats- og helseforetak viser at få opplever å ha insentiv til å **fremme kuttforslag i budsjettprosessen**. De opplever også i liten grad at deres overordnede departement oppfordrer dem til å fremme kuttforslag.

- 3.2 Vi ber om departementets vurdering av hvilke insentiver virksomhetene har til å fremme kuttforslag, særlig med tanke på hvilken betydning dette kan ha for arbeidet med å sikre mer effektiv ressursbruk på departementets ansvarsområde.

**Områdegjennomganger** er analyser av utvalgte områder for å komme opp med forslag til effektivisering og bedre målretting av ressursbruken over statsbudsjettet.

- 3.3 Hva er departementets erfaring med bruk og oppfølging av områdegjennomganger som verktøy i budsjettprosessen?

## Arbeidet i underliggende virksomheter - ordninger for å finansiere større investeringer og effektiviseringstiltak

En vesentlig del av arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk skjer i den enkelte virksomhet, innenfor ordinære budsjetttrammer (egenfinansiering). Virksomheter står for eksempel fritt til å prioritere å arbeide med å forenkle arbeidsprosesser eller finansiere et større IKT-prosjekt ved å kutte i andre investeringer eller i driftskostnader.

Det finnes også ulike ordninger og mekanismer som skal gi statlige virksomheter mulighet til å gjennomføre *større investeringer og tiltak* som er for kostbare å egenfinansiere på kort sikt, men som kan gi reduserte kostnader, økt effektivitet eller gevinster på lengre sikt.

Et eksempel på en slik ordning er **Finansdepartementets rundskriv R-110**. Rundskrivet gir statlige virksomheter mulighet til å overskride driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjettår. Overskridelsen må gå til dekning av investeringsformål som IKT-baserte tjenester og systemer, utstyrsanskaffelser eller bygningsmessige arbeider. Overskridelse av driftsbevilgning kan foretas etter samtykke eller delegert fullmakt fra virksomhetens overordnede departement.

En annen ordning er **Medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringstiltak**, som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet. I ordningen får statlige virksomheter dekket deler av prosjektkostnaden for digitaliseringstiltak, slik at de enklere kan få gjennomført og realisert gevinster av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringsprosjekter. Ordningen omfatter prosjekter som har en total kostnad mellom 10 og 100 millioner kroner, og virksomheter som mottar støtte fra ordningen må finansiere minst 50 prosent av investeringen selv. Ordningen forutsetter også at 50 prosent av gevinstene som kommer fra tiltak som er finansiert gjennom ordningen tas ut gjennom fremtidige reduksjoner i virksomhetens budsjettamme.

- 4.1 I hvilken grad uttrykker departementet **forventninger** til sine underliggende virksomheter om at de skal utnytte mulighetene som finnes i ulike ordninger og mekanismer for å få finansiert større effektiviseringsarbeid?
- 4.2 I hvilken grad mener departementet at etablerte ordninger og mekanismer legger godt nok til rette for at deres underliggende virksomheter får gjennomført nødvendige investeringer og effektiviseringstiltak, som er for kostbare å finansiere gjennom ordinære budsjettammer?
- 4.3 Dersom departementet har innspill på hvordan ordningene som er nevnt ovenfor eventuelt kan forbedres eller innrettes annerledes, ber vi om at dere utdyper det her.

## **Gevinstrealisering**

Gevinstrealisering er en prosess der man planlegger, organiserer og henter ut forventede gevinster av et prosjekt eller annet tiltak som innebærer en forandring i virksomheten. Det framgår av DFØ-notat 2025:3 at det er få virksomheter som lykkes med å ta ut gevinster av digitaliseringsprosjekter.

- 5.1 Vi ber departementet gjøre rede for hvordan det følger opp at underliggende virksomheter utreder gevinster og utarbeider planer for å realisere gevinster. Vi ber også om en redegjørelse for hvorvidt det er fastsatt kriterier for når underliggende virksomheter skal utrede gevinster og lage gevinstrealiseringsplaner.
- 5.2 I hvilken grad følger departementet opp at underliggende virksomheter faktisk realiserer de planlagte gevinstene etter gjennomførte effektiviseringstiltak?

## **Administrative fellestjenester for statlige virksomheter**

I staten tilbys det mange **fellestjenester** som leveres av en aktør, men som flere virksomheter kan benytte. Ved å tilby standardiserte fellestjenester med et stort volum, kan staten oppnå stordriftsfordeler. Det finnes fellestjenester som alle statlige virksomheter kan benytte, men også tjenester som kun tilbys til virksomheter innenfor enkeltsektorer. Eksempler på fellestjenester som statlige virksomheter kan benytte er lønns- og regnskapstjenester, anskaffelser, felles innkjøpsavtaler og markeds plass for skytjenester som leveres av DFØ. I noen tilfeller er det obligatorisk å bruke statlige fellestjenester, men i de fleste tilfellene er det frivillig.

- 6.1 I hvilken grad har departementet pålagt eller oppfordret de underliggende virksomhetene til å benytte en eller flere statlige administrative fellestjenester?
- 6.2 Hvem er etter departementet syn ansvarlig for å sikre god oppslutning om administrative fellestjenester i staten?
- 6.3 Er det oppgaver eller funksjoner som kunne egnet seg som fellestjenester for statlige virksomheter, men som per i dag ikke blir tilbudt av DFØ eller av andre aktører?

## **Effektivisering på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer**

Flere politikkområder favner mer enn ett departement og mer enn én sektor. Statsforvaltningen er i hovedsak vertikalt organisert og styrt, men i noen tilfeller er det likevel nødvendig å samordne på tvers. I tillegg står de ulike forvaltningsnivåene også overfor mange av de samme utfordringene, og hvor samordning mellom nivåene er avgjørende for å lykkes og å gi innbyggerne gode og effektive tjenester.

- 7.1 Hvordan følger departementet opp at arbeidet med å sikre effektiv ressursbruk på eget ansvarsområde er tilstrekkelig avstemt mot mål og prioriteringer på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer?
- 7.2 Er det behov for en felles plan eller strategi for å sikre en mer helhetlig tilnærming til effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor, og da også på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer?
- 7.3 Hva er etter departementets vurdering de viktigste hindringene for å sikre mer effektiv ressursbruk på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer?

## **Andre kommentarer**

Eventuelle andre innspill eller kommentarer departementet måtte ha til arbeidet med effektivisering i offentlig sektor, kan gis her.