

DFØ-notat 2026:1

Spredt nytte, konkret kostnad

Hva vet vi om effekter av digitalisering i statsforvaltningen?

Forord

Med dette notatet presenterer Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) en undersøkelse av effekter av digitalisering. Prosjektet er egeninitiert, og har til hensikt å oppsummere og peke på oppdatert kunnskap om effekter av digitalisering.

Vi løfter fram noen gjennomgående utfordringer som forvaltningen står overfor i dag, og hva dette innebærer på kortere og lengre sikt. Ettersom notatet er innrettet mot hva vi overordnet vet om effektene av digitalisering, har vi ikke gått i dybden på alle tema.

Notatet er i hovedsak utarbeidet på bakgrunn av en gjennomgang og analyse av eksisterende kunnskap fra ulike offentlige utredninger, rapporter og forskning.

Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen er prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Kjersti Nordskog, Oddbjørg Bakli, Hans Gøran Nilsson (Digitaliseringsdirektoratet) og Philip Isaac Nur (prosjektleder). Notatet er kvalitetssikret av Vivi Lassen.

Arbeidet med notatet ble utført i perioden august-desember 2025. DFØ står ansvarlig for innhold og vurderinger i rapporten.

Oslo, mars 2026

Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord.....	2
Oppsummering	5
1 Innledning	7
1.1 Formålet med notatet	7
1.2 Datagrunnlag, definisjoner og metode	8
1.2.1 Forbehold ved datagrunnlaget	9
2 Kostnader og nytte som følge av digitalisering i offentlige sektor	10
2.1 Mangelfull oversikt over nytte av digitalisering.....	10
2.1.1 Digitaliseringsdirektoratets kartlegging av digitaliseringstiltak i staten	10
2.1.2 Prissatt nytte i Medfinansieringsordningen	12
2.1.3 Casestudie av digitaliseringstiltak i offentlig sektor	13
2.1.4 Digitalisering gir økt kvalitet, men sjelden redusert bemanning	14
2.2 Digitalisering koster – mer og mer	15
2.2.1 IKT utgjør en stadig viktigere innsatsfaktor for produksjon av offentlige tjenester	16
2.2.2 Andelen fast ansatte med IKT-kompetanse øker	17
3 Hovedutfordringene ved å hente ut nytte av digitalisering i forvaltningen	19
3.1 Effekter av digitalisering er krevende å måle og realisere	19
3.1.1 Kostnads- og nytteberegninger er ofte usikre	19
3.1.2 Noen nyttevirksomheter kan være vanskelig å måle, men bør ikke undervurderes	21
3.1.3 Effektiviseringsgevinster kan tas ut på flere måter, men vi vet lite om hvordan	22
3.2 Mindre styring på nytte enn på økonomi, virkemidler og tiltak.....	23
3.2.1 Nytte tar ofte lang tid å realisere	24
3.2.2 Det er viktig å følge opp nytteimplementering før og etter implementering av tiltaket	25
3.2.3 Overordnet departement etterspør sjelden nyttevirksomheter	26
3.2.4 Manglende kultur for helhet og flerårig styring kan hemme digitaliseringstiltak med stor nytte	26
3.2.5 Behov for å balansere insentiver for intern effektivisering og samfunnsnyttige tiltak	27
3.3 Digitalisering medfører kostnadsforpliktelser	28
3.3.1 «Pukkeleffekter» kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak	28
3.3.2 Behov for reinvestering og aktiv forvaltning av teknisk portefølje	29
3.3.3 Eksterne forhold kan gi økte økonomiske forpliktelser til digitalisering	30
4 Veien videre	32
5 Referanser	34

Vedlegg	37
5.1 Metodebeskrivelse for analyse av IKT-utgifter	37
5.2 Metodebeskrivelse for analyse av IKT-yrker i staten	37

Oppsummering

Mange har store forventninger til digitalisering av offentlig sektor. Målet for digitaliseringspolitikken er at digitaliseringen skal gi bedre tjenester, økt samhandling i statsforvaltningen, bidra til økt produktivitet og redusere vekst og personellbehov og kostnader. Dette notatet undersøker hva vi vet om hvilken nytte digitalisering gir, og hva vi ikke vet. Notatet ser også på hvilke kostnader som følger av digitalisering, og hvilke utfordringer forvaltningen står overfor ved realisering av nytte. Målet er å bidra til en diskusjon om hva som er realistisk å forvente av digitalisering og hvordan statsforvaltningen kan bli bedre på å styre og realisere nytte av digitaliseringstiltak.

Digitalisering fører særlig til kvalitetsforbedringer og økt robusthet

Det finnes i liten grad en samlet oversikt over realisert nytte av digitalisering. Kunnskapsgrunnlaget indikerer at digitalisering først og fremst gir kvalitetsforbedringer i tjenester, mer robust og sikker infrastruktur, muligheter for bedre samhandling på tvers av virksomheter og gradvise prosessforbedringer.

Digitalisering bidrar trolig også til redusert vekst i kostnader og økt produktivitet, men vi mangler en god oversikt over hvordan nytte i praksis tas ut som effektivisering.

Digitalisering medfører betydelige kostnader til utvikling og avvikling

Digitalisering medfører betydelige kostnader, særlig knyttet til IKT-drift og utvikling. Statsforvaltningens IKT-utgifter har økt med 22 prosent fra 2019 til 2024, justert for inflasjon. Nøkkeltall som IKT-utgifter per årsverk, og IKT-utgifter som andel av driftsutgifter, øker også svakt.

Videreutvikling og avvikling av eksisterende IKT-systemer og -infrastruktur medfører også kostnader. Levetiden til digitale investeringsprosjekter har falt svakt over tid, drevet av rask teknologisk endring og behov for mer fleksible og funksjonsrike løsninger. Eksterne rammebetingelser som nytt/utvidet EU-regelverk, sikkerhetskrav og økte forventninger i befolkningen bidrar også til kostnadsøkningen. Som et resultat kan den tekniske gjelden bli høy og virksomheter må bruke mye ressurser på å avvikle utdaterte systemer.

Digitalisering i statlige virksomheter medfører økt behov for IKT-arbeidskraft og omstillingskostnader

Nytten av investering i teknologi blir større dersom virksomheten samtidig gjør omlegginger og forbedringer i organisering og prosesser. Økt behov for kompetanse- og organisasjonsutvikling, tilpasning til nye prosesser og arbeidsformer medfører ofte store tilleggskostnader.

Analyse av yrkesgrupper i statsforvaltningen viser at andelen ansatte i staten med IKT-yrker har økt jevnt de senere årene. Dette ses i sammenheng med at flere statlige virksomheter bygger opp egne IKT-miljøer. Samtidig sliter flere virksomheter med å rekruttere og beholde tilstrekkelig digital kompetanse.

Behov for økt oppfølging, dokumentasjon og evaluering av nytte

Forskningslitteraturen viser at aktiv nyttestyring av identifiserte virkninger under prosjektgjennomføringen er forbundet med økt realisering av nytte. I praksis legges det derimot

sjeldent til rette for systematisk dokumentasjon og evaluering underveis i prosjektet eller etter at tiltaket er gjennomført.

I tillegg er det ofte uklart hvordan den identifiserte nytten faktisk skal realiseres.

Effektiviseringsgevinster beskrives gjerne som sparte timeverk, men mangler beskrivelse av hvor eller hvordan de skal tas ut. Dette forsterkes av at nytterealiseringer sjelden følges aktivt opp verken i etats- eller virksomhetsstyringen. Departementene har en sentral rolle i å etterspørre resultater og være pådrivere for nytterealisering, særlig når nytten oppstår på tvers av sektorer.

Spredt nytte og konkret kostnad

Tittelen «*Spredt nytte, konkret kostnad*» gjenspeiler hovedfunnene i rapporten. Digitalisering skaper betydelig nytte for samfunnet, men effektene er ofte spredt og vanskelig å måle. Nytten kan komme over lang tid og fordele seg på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette kan gjøre den fulle nytten vanskelig å estimere og dokumentere. Samtidig blir vi ofte mer oppmerksomme kostnadene, ettersom de mer konkrete og umiddelbare.

Samlet sett viser notatet at digitalisering i statsforvaltningen i hovedsakelig kommer i form av kvalitetsforbedring og robust infrastruktur og ikke nødvendigvis frigjøring av arbeidskraft, jf. behovene som Perspektivmeldingen 2024 peker på. Digitalisering gir 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 IKT-kompetanse, tiltrengt organisasjonsutvikling og omstilling, samt langsiktig vedlikehold og eventuelle reinvesteringer.

1 Innledning

I Norge har både innbyggere og politikere store forventninger til at digitalisering av offentlig sektor. Digitaliseringspolitikken har i stor grad vært rettet mot å modernisere offentlig sektor, styrke samhandling på tvers av forvaltningen og utvikle brukervennlige og tillitvekkende tjenester for innbyggere og næringsliv. De siste ti årene har «En digital offentlig sektor» blitt løftet fram i strategier, stortingsmeldinger og styringsdokumenter. I tillegg er det fremmet strategier knyttet til digitalisering – fra datadrevet økonomi til digitalt utenforskap. (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2019, 2021; Meld. St. 22 (2021-2022)).

Ifølge den nasjonale digitaliseringsstrategien for 2024-2030, skal digitalisering bidra til redusert vekst i personellbehov i offentlig sektor (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). Ifølge Perspektivmeldingen 2024 er det et mål at offentlig tjenesteproduksjon skal kunne produsere flere og bedre tjenester med de ressursene som er tilgjengelige. Da må offentlig sektor finne nye måter å løse oppgavene på og samhandle bedre på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (Meld. St. 31 (2023-2024)).

Perspektivmeldingen fremhever at en slik utvikling forutsetter en mer hensiktsmessig utvikling og bruk av digital teknologi, for eksempel gjennom automatisering av tjenester. Dersom dette lykkes kan arbeidskraft frigjøres til andre formål, eller de samme kan oppgavene løses med færre ansatte (Meld. St. 31 (2023-2024)).

Behovet for denne omstillingen har blitt tydeligere de siste årene. Både Draghi-rapporten (Draghi, 2024) og Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 4) peker på at evnen og viljen til å endre arbeidsmåter vil være avgjørende for å styrke produktivitetsveksten i norsk økonomi og for å kunne møte det økende behovet for arbeidskraft fremover.

Gitt de store forventningene til digitalisering av offentlig sektor, er det relevant å spørre om digitaliseringstiltakene leverer de forventede resultatene. Greier de statlige virksomhetene å realisere og dokumentere nytte i form av bedre tjenester, bedre samhandling, høyere produktivitet og redusert kostnadsvekst?

1.1 Formålet med notatet

Formålet med notatet er å oppsummere kunnskap om realisering av nytte fra digitaliseringstiltak i offentlig sektor. Oppsummeringen skal gi et overordnet blikk på utviklingstrekk og utfordringer knyttet til å hente ut nytte av digitalisering.

Det er også et mål å bidra til en diskusjon om hvilken nytte som kommer av digitalisering og hva det er realistisk å forvente i fremtiden. Det er behov for å belyse hvordan forvaltningen kan bli bedre på å styre og hente ut nytte av digitaliseringstiltak.

Notatet er initiert på bakgrunn av DFØs instruks punkt 3.4, der det framgår at DFØ aktivt, og på eget initiativ, skal utvikle kunnskapsgrunnlaget knyttet til status og forbedringsbehov innenfor statlig styring, organisering, ledelse og kompetanse.

Problemstillinger

Prosjektet vil bidra til å belyse følgende problemstillinger:

- Hva viser tilgjengelig dokumentasjon om realisert nytte og hvilken type nytte som hentes ut av digitalisering?
- Hvilke kostnader er forbundet med digitalisering og hvilke konsekvenser har det for forvaltningen?
- Hva er de sentrale utfordringene for forvaltningen når det kommer til realisering av nytte og hvordan kan vi bli bedre?

1.2 Datagrunnlag, definisjoner og metode

For å besvare problemstillingene er det gjennomført en kunnskapsoppsummering om nytte av digitalisering med fokus på statsforvaltningen. Datagrunnlaget er i hovedsak utarbeidet gjennom dokumentstudier. I tillegg er det innhentet og analysert kvantitativ data fra Statsregnskapet.no og SSB. Det er viktig å være oppmerksom på at notatet bygger på ulike kilder med ulike definisjoner.

Staten defineres her som alle virksomheter som inngår i statsregnskapet.no. Særlovsselskaper, statsforetak (inklusive helseforetakene), statsaksjeselskap og stiftelser er selvstendige rettssubjekter og regnes ikke som en del av staten i denne gjennomgangen.

Statsforvaltningen omfatter alle virksomhetene i statsregnskapet, unntatt Stortinget med underliggende institusjoner¹, Sametinget og Domstolene² i Norge. Statsforvaltningen tilsvarer dermed statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene, med deres underliggende virksomheter. De underliggende virksomhetene omfatter blant annet direktorater, tilsyn, statsforvalterne og kollegiale organer som styrer, råd og nemder, samt tre forvaltningsbedrifter.

Alle tabeller og figurer som viser til et datagrunnlag presiserer hvilke definisjoner og statlige virksomheter som er lagt til grunn i underteksten.

Dokumentstudier

Dokumentstudiene bygger på et utvalg forskningsdokumenter, utredninger, konsulentrapporter og offentlige dokumenter. Fokuset for dokumentstudiene er sekundærkilder som belyser saksområdet for statsforvaltningen. Listen er ikke uttømmende, men vi har ønsket å belyse ulike vinklinger og synspunkter til å underbygge problemstillingene som tas opp i dette notatet.

Det finnes enkeltrapporter som viser til resultater og nytte av digitaliseringstiltak, blant annet «utredning av Digitaliseringsdirektoratet sine fellesløsninger» (Menon Economics, 2024), «aktivitetsrapport» for Digital samhandling offentlig-privat (DSOP, 2022) og «Gevinstrealiseringsrapport fra Nasjonalt Velferdsteknologiprogram» (Helsedirektoratet, 2021). Disse er derimot unntaket. Det er stor mangel på dokumentasjon av nytte fra digitaliseringstiltak og ingen samlet oversikt. Dokumentstudiene inkluderer derfor ikke rapporter fra

¹ Stortingets underliggende institusjoner omfatter Norges institusjon for menneskerettigheter, Ombudsmennda, Riksrevisjonen, Sivilombudet og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

² Domstolsadministrasjonen er imidlertid en del av statsforvaltningen og inngår derfor i våre tall.

digitaliseringstiltak enkeltvis fordi de ikke gir et samlet helhetlig inntrykk over nytte digitalisering skal føre til i offentlig sektor.

Utforskende intervjuer

For å få innspill, idéer samt synspunkter og observasjoner på utfordringer har prosjektgruppen i perioden august-oktober 2025 gjennomført intervjuer med personer fra akademia, departementer, næringsliv og statlige virksomheter. Innspillene har inngått i prosjektgruppens diskusjoner, og er slik sett en del av grunnlaget for drøfting og vurderinger i kapittel 3.

1.2.1 Forbehold ved datagrunnlaget

Det er viktig å være oppmerksom på svakhetene med datagrunnlaget. Datakildene som notatet bygger på utviklet til ulike formål og har til dels ulike nedslagsfelt. Overføringsverdien mellom datakildene må derfor tolkes med varsomhet. Særlig oversikten over samlet estimert og realisert nytte av digitaliseringstiltak i offentlig sektor er mangelfull og lite detaljert.

En utfordring er at oversikten er på et så overordnet nivå at det er vanskelig å tolke hvilken type nyttevirksomheter digitaliseringstiltakene ment å skape. Eksempelvis viser enkelte oversikter til at digitalisering skal føre til «effektivisering»³. Men vi vet lite om målet er å redusere kostnader internt eller skape mer nytte for andre - og på hvilken måte.

DFØ har gjort egne analyser av IKT-utgifter i statsforvaltningen og andel IKT-yrker i staten. Se vedlegg for metodebeskrivelse, definisjoner og forbehold ved datagrunnlaget for disse analysene.

³ Se DFØs beskrivelse av ulike former for effektivitet (kostnads-, formåls- og prioriteringseffektivitet) [Hva er effektiv ressursbruk? | DFØ](#)

2 Kostnader og nytte som følge av digitalisering i offentlige sektor

I dette kapittelet sammenstilles datakilder som viser tilgjengelig kunnskap om hvilken type nytte statlige virksomheter styrer mot og henter ut. DFØ analyserer også data fra blant annet statsregnskapet.no og SSB som sier noe om utviklingen i kostnadsbildet forbundet med digitalisering i statlige virksomheter. Sammenstilling av funnene i kapittelet knyttes opp mot problemstilling 1 og 2.

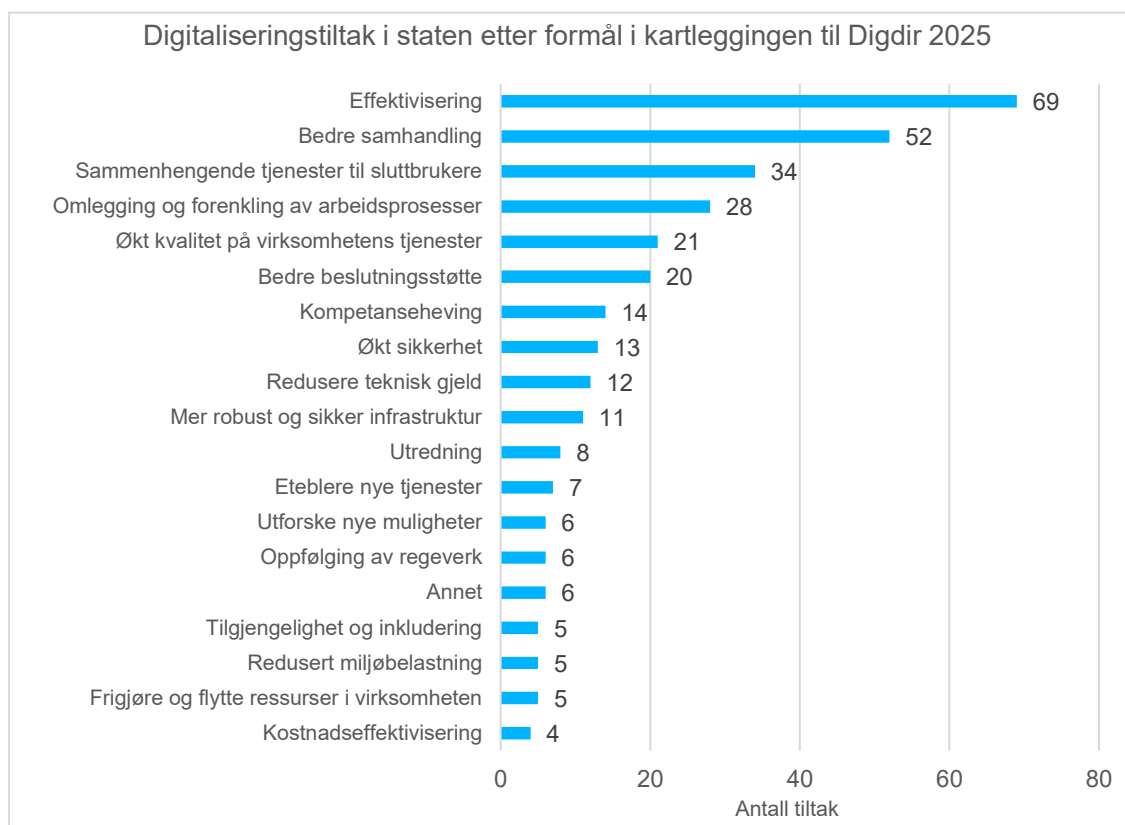
2.1 Mangelfull oversikt over nytte av digitalisering

I dette kapittelet gis en overordnet oversikt over kartlagt nytte av digitaliseringstiltak i statsforvaltningen. Samlet sett kan det konkluderes med at oversikten er mangelfull og lite detaljert.

2.1.1 Digitaliseringsdirektoratets kartlegging av digitaliseringstiltak i staten

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir 2025a) har kartlagt digitaliseringstiltak i offentlig sektor basert på offentlig tilgjengelig informasjon og oversikter som er fra departementer og offentlige etater og virksomheter. Digdir fremhever at kartleggingen må videreutvikles for å være et godt nok kunnskapsgrunnlag for helhetlige og langsiktige prioriteringer. En utfordring er at oversikten er på et så overordnet nivå at den ikke kan gi gode svar på hvilken type nyttevirksomheter digitaliseringstiltakene ment å skape. For eksempel er det vanskelig å vite hvilken betydning som ligger i forskjellen mellom formål som effektivisering, forenkling av arbeidsprosesser og kostnadseffektivisering.

Totalt er over 550 tiltak registrert, fordelt på statlige og kommunale virksomheter, samt enkelte private og frivillige aktører med offentlige samfunnsoppdrag. Digdir har kartlagt hvilken type nytte tiltakene har som formål, der det har vært tilgjengelig informasjon. Et tiltak kan ha flere formål. 170 av totalt 550 tiltak er registrert med uttalt formål.



Figur 1. Registrerte digitaliseringstiltak fordelt på formål/hensikt med tiltaket. Kilde: Digdir 2025a.

Av tiltakene med formål er effektivisering og bedre samhandling mest vanlig, jf. figur 1. 69 av 170 tiltak oppgir «effektivisering» som formål, mens 52 tiltak oppgir «bedre samhandling». 34 tiltak har «sammenhengende tjenester til sluttbrukere» som formål, mens 28 har «omlegging og forenkling av arbeidsprosesser». Selv om det er registrert at effektivisering er et vanlig formål for digitaliseringstiltak, har kun fire tiltak kostnadseffektivisering som formål.

2.1.2 Prissatt nytte i Medfinansieringsordningen

Medfinansieringsordningen skal bidra til økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak, økt digitaliseringstempo, nytterealisering og effektiv ressursbruk. Formålet er å stimulere til samfunnsnyttige digitaliseringsprosjekter som ellers kanskje ikke ville blitt igangsatt. Prissatt nytte er et viktig vurderingsmoment i behandling av søknader om finansiering.

Da ordningen ble etablert i 2016 var den rettet mot små og mellomstore prosjekter med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Fra 2017 ble det innført krav om at 50 prosent av netto nytte som forventes i egen virksomhet skal realiseres ved reduksjon av framtidige budsjетtrammer. Fra 2020 omfatter ordningen også større prosjekter som understøtter Digitaliseringsstrategien. I 2022, ble kravet om 50 prosent reduksjon i framtidige budsjетtrammer også gjort gjeldende for prosjekter med forventet netto nytte på mer enn fem millioner kroner i andre statlige virksomheter.

I perioden 2016 til 2025 har 106 digitaliseringstiltak fått økonomisk støtte fra medfinansieringsordningen. I søknaden om støtte har virksomhetene estimert hvor stor brutto prissatt nytte tiltaket kan skape og for hvem. Tabell 1 viser hvordan prissatt nytte av tiltak i perioden fra 2019-2025 antas fordelt på ulike sektorer/aktørgrupper⁴.

Tabell 1. Fordeling av brutto prissatte nytte estimert for tiltak i medfinansieringsordningen i perioden 2019-2025. Kilde: Digdir⁵.

Fordeling av brutto prissatte-nytte estimert for tiltak i medfinansieringsordningen 2019-2025				
Internt	Andre statlige virksomheter	Kommunal sektor	Privatpersoner	Privat næringsliv
3 %	7 %	38 %	17 %	35 %

Som tabellen viser, er realisering av nytte gjennom budsjетtkutt en liten del av medfinansieringsordningen. Nyttens som planlegges og estimeres antas i hovedsak å oppstå i kommunal sektor, privat næringsliv og hos privatpersoner. Det utgjør til sammen 90 prosent av all estimert brutto prissatt nytte. Tiltakseierne og andre statlige virksomheter har lavest estimert prissatt nytte, til sammen ti prosent. Et viktig forbehold er at fordelingen av brutto nytte i tabell 1, ikke er det samme som den nytten virksomhetene planlegger å realisere. Fordelingen av prissatt estimert nytte i medfinansieringsordningen påvirkes sannsynligvis av at 50 prosent av netto nytte i egen og andre statlige virksomheter skal realiseres gjennom reduksjon av framtidige budsjетtrammer.

Den samfunnsøkonomiske nytten av budsjетtkuttene på statlige budsjетter, basert på tilsagn 2016-2021, anslås i evalueringsrapporten fra A-2 til 264 mill. kroner når skattefinansieringskostnaden 2019-2033 tas med. DFØ kjenner ikke til i hvilken grad budsjетtkuttene er effektuert som planlagt.

⁴ Nytevirksomheter for kommunal sektor var ikke skilt ut som en egen kategori før 2019. Derfor vises det kun fordelingen av estimert nytte for perioden 2019-2025.

⁵ Datagrunnlaget i tabell 1 er innhentet fra Digitaliseringsdirektoratets interne oversikt over tiltak i medfinansieringsordningen. Datakilden er ikke offentlig tilgjengelig. DFØ står ansvarlig for framstilling og analyse av tallene.

2.1.3 Casestudie av digitaliseringstiltak i offentlig sektor

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU har gjennomført en casestudie av 25⁶ digitaliseringstiltak i offentlig sektor. Forskerne, ved Berg et al. (2021), utarbeidet en oversikt over identifiserte nyttevirksomheter basert på kost-nytteanalysen som gjøres i tidlig fase av tiltakene. Tabell 2 under viser en fordeling av typer estimerte nyttevirksomheter og hvilken andel de utgjør av totalen.

Tabell 2. Andel av type estimerte nyttevirksomheter fra 25 digitaliseringstiltak ledet av statlige virksomheter. Kilde: Berg et al. 2021.

Type estimerte nyttevirksomheter	Andel
Effektiviseringsgevinst i staten	44 %
Kvalitetsforbedring i staten (og for brukerne)	50 %
Gevinster for øvrige aktører (kommuner, privat sektor mv.)	7 %
Etter om virkningen er intern eller ekstern	Andel
Intern (ansvarlig virksomhet)	53 %
Ekstern (annen offentlig eller kommunal virksomhet og samfunn)	47 %

Tabell 2 viser en relativt jevn fordeling mellom estimerte effektiviseringsgevinster og kvalitetsforbedringer. Fordelingen av nyttevirksomheter er gjort i henhold til DFØs veileder i gevinstrealisering fra 2014. Effektiviseringsgevinster i staten skal gi besparelser på budsjettene til statlige virksomheter, for eksempel i form av redusert bemanning eller reduserte utgifter til lokaler. Det kan også være kvalitetsforbedring i staten, for eksempel færre situasjoner med avvik fra normal drift, raskere svar, bedre arbeidsmiljø eller økt tillit til en virksomhet. Besparelser og kvalitetsforbedringer for andre aktører kan både omfatte rene finansielle besparelser i form av redusert bemanning, spart porto og transportkostnader, eller kvalitative gevinster som kortere saksbehandlingstid, likere tjenester i hele landet og økt tillit (Berg et al. 2021).

Ifølge denne casestudien vil 53 prosent av de estimerte nyttevirksomhetene være interne og 47 prosent eksterne, dvs. gjelde for andre offentlige virksomheter eller være samfunnsvirksomheter. Kun syv prosent av de identifiserte nyttevirksomhetene vil komme kommuner, privat sektor mv. til gode.

Kvantifisering og realisering av nyttevirksomheter

Tabell 3 under viser hvordan ulike typer nyttevirksomheter ble definert. Forskerne i Concept fant at effektiviseringsgevinstene typisk er prissatt i kroner, mens kvalitetsgevinstene er kvantifisert i langt mindre grad og ofte beskrevet rent kvalitativt (Berg et al. 2021).

Tabell 3. Andel estimerte nyttevirksomheter som er kvantifisert fra 25 digitaliseringstiltak ledet av statlige virksomheter. Kilde: Berg et al. 2021.

Kvantifisering av nyttevirksomheter	Andel
Andel av nyttevirksomhetene som er kvantifisert	45 %
Andel av nyttevirksomhetene som er prissatt i kroner	23 %

⁶ Prosjektene varierer i størrelse og fordeler seg over flere sektorer og med ulike statlige virksomheter som ansvarlige. Prosjektene varierer også i henhold til om de er finansiert via medfinansieringsordningen eller om de følger statens prosjektmodell.

Antall prosjekter som har kvantifisert alle nyttevirkningene	13 %
Antall prosjekter som har prissatt alle nyttevirkningene	0 %

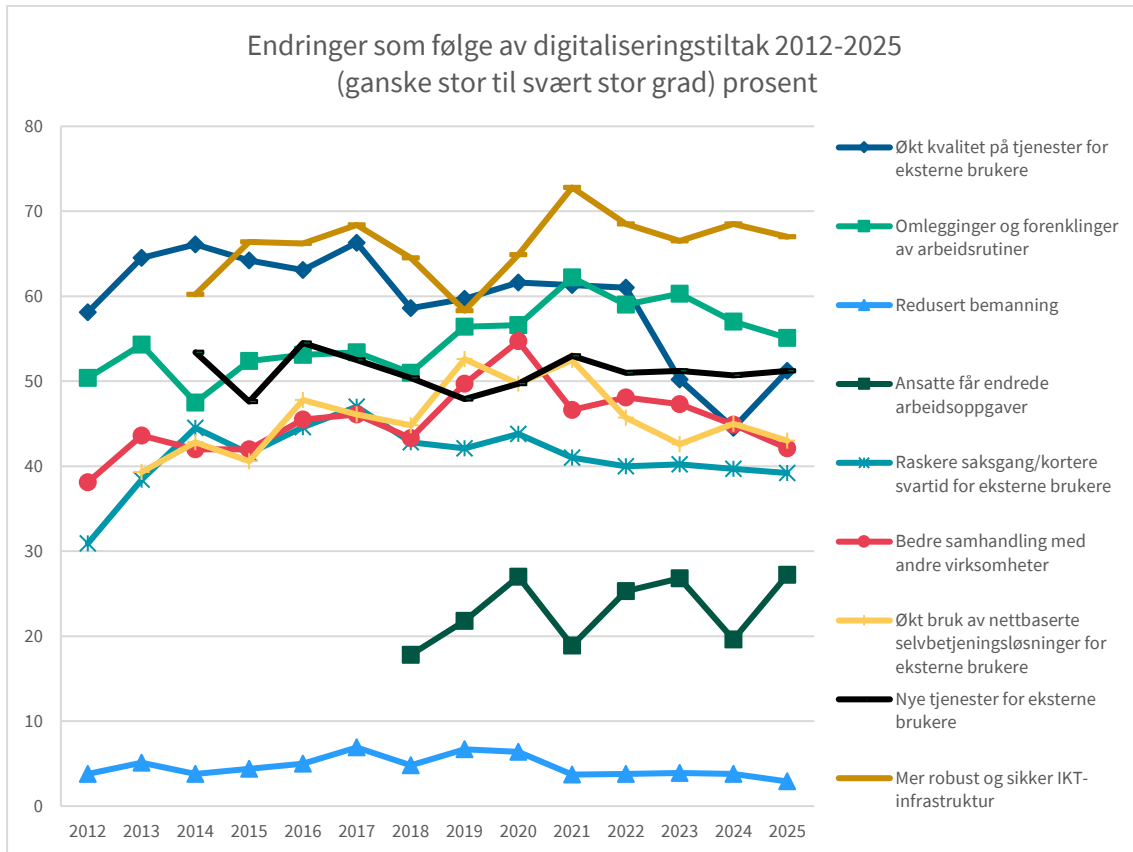
Når forskerne vurderte realiseringsgrad for de forskjellige nyttevirkningene om lag ett år etter prosjektavslutning, fant de at særlig eksterne nyttevirkinger i mindre grad var realisert. Dette ble tolket som at ekstern nytte tar lengre tid å realisere, ikke som at den nødvendigvis er vanskeligere å realisere. Forskerne fant likevel noen indikasjoner på at den interne nytten ble realisert i noe større grad enn ekstern og samfunnsmessig nytte. (Berg et al. 2021).

2.1.4 Digitalisering gir økt kvalitet, men sjelden redusert bemanning

SSBs (2025a) årlige kartlegging av endringer som følge av digitaliseringstiltak er en av få datakilder som måler vurdering av realiserte nyttevirkinger for statlige virksomheter over tid. Vi gjør oppmerksom på at dette er selvrapporterte vurderinger, og ikke dokumenterte effekter.

Figur 2 viser at digitalisering oppgis å i hovedsak gi nytte i form av bedre tjenester og modernisert forvaltning og infrastruktur. En mer robust og sikker IKT-infrastruktur synes å være den nyttevirkingen som realiseres av flest virksomheter. Om lag to tredjedeler av virksomhetene oppgir at digitalisering har bidratt til dette. Vel 50 prosent av virksomhetene rapporterer i 2025 at digitalisering i stor grad har ført til nye tjenester, raskere saksbehandling, økt kvalitet på eksisterende tjenester og økt bruk av nettbaserte selvbetjeningstjenester. Dette ligger tett opp til forventningene om at digitalisering skal gi mer brukervennlige, sammenhengende og effektive tjenester.

Virksomhetene rapporter også om noe bedre samhandling på tvers, men denne effekten er svakere og har avtatt i perioden 2021 til 2025. Utviklingen står i kontrast til forventningen om en mer helhetlig og koordinert offentlig sektor og ambisjonen om «én digital offentlig sektor» (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2019).



Figur 2. Endringer som følge av digitaliseringstiltak 2012-2025 for statlige virksomheter. Andel i prosent som har svart «i ganske stor grad» eller «i svært stor grad». Kilde: SSB (2025a).

Det tydeligste avviket mellom forventninger og SSBs data, gjelder personellbesparelser. Kun tre prosent av virksomhetene rapporter at digitalisering har medført redusert bemanning i ganske eller svært stor grad i 2025. Om lag en fjerdedel oppgir at digitalisering har endret arbeidsoppgaver, men disse endringene har i liten grad samsvart med lavere personellbehov.

Figur 2 viser også en nedgang de siste fem årene i flere av de oppgitte nyttevirkningene som var mest utbredt tidligere. Det gjelder særlig forenkling av arbeidsrutiner, tjenestekvalitet, saksbehandlingstid og samhandling.

Samlet sett viser figur 2 at digitalisering i statsforvaltningen, ifølge virksomheters egenrapportering, gir betydelig nytte, men hovedsakelig innenfor kvalitetsforbedring og robust infrastruktur og ikke nødvendigvis frigjøring av arbeidskraft, jf. behovene som Perspektivmeldingen 2024 peker på. Digitalisering i statlige virksomheter gir også sannsynligvis prosessforbedringer som følge av omlegginger og forenklinger av arbeidsrutiner blant annet. Men vi vet ikke om virksomhetene omsetter gevinstpotensialet til effekter i form av redusert kostnadsvekst, økt produktivitet eller høyere kvalitet.

2.2 Digitalisering koster – mer og mer

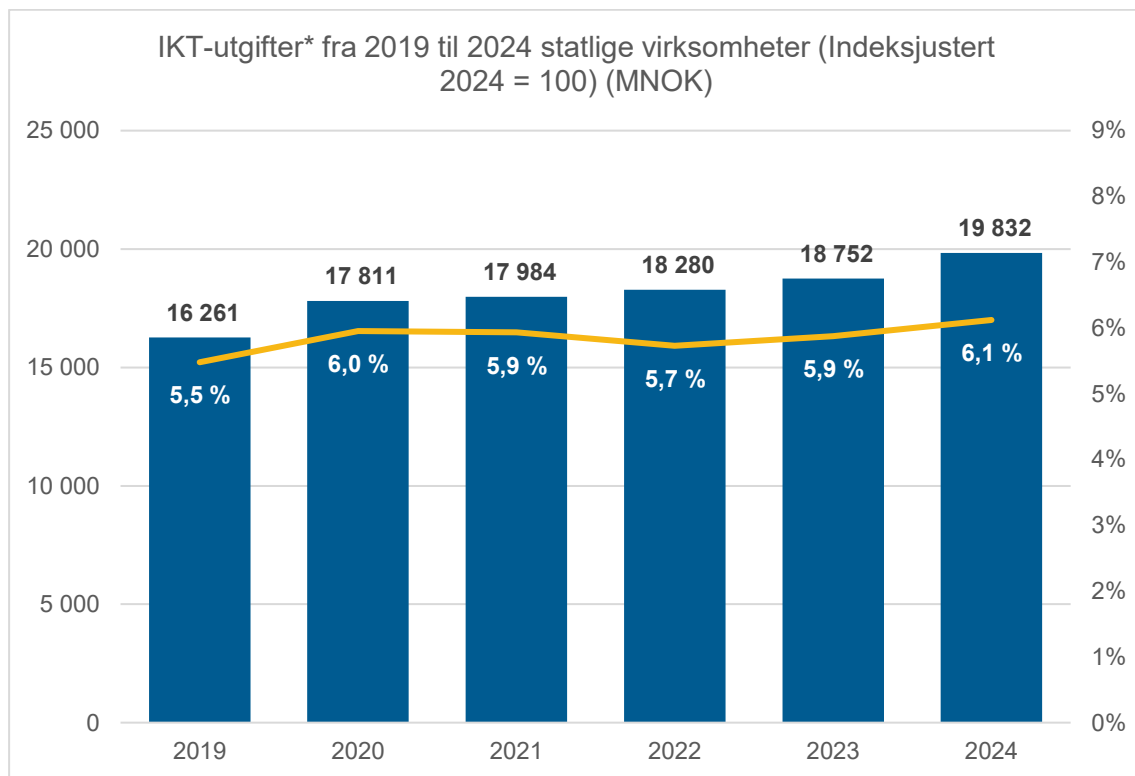
Regjeringen har satt som mål at Norge skal bli verdens mest digitaliserte land. Det forutsetter økt investering i IKT-drift og utvikling. For å undersøke utviklingen i kostnadsbildet forbundet med

digitalisering, har DFØ satt sammen og analysert nøkkeltall for IKT-utgifter og IKT-yrker i staten. Les mer om forbehold ved datagrunnlaget i vedlegget.

2.2.1 IKT utgjør en stadig viktigere innsatsfaktor for produksjon av offentlige tjenester

DFØ har analysert IKT-utgifter⁷ for statlige virksomheter basert på relevante kontoer i statsregnskapet. De tre kontoene med høyest utgifter til IKT i 2024 er konto 671 *Konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv*, konto 642 *Leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.)* og konto 675 *Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT*. Til sammen utgjør disse kontoene om lag 80 prosent av IKT-utgifter i statsregnskapet. Tallene inkluderer ikke personalkostnader for IKT-ansatte.

Ikke overraskende viser figur 3 under, at statlige virksomheters utgifter til IKT har økt jevnt fra 2019 til 2024. I 2024 brukte statlige virksomheter om lag 20 milliarder kroner på IKT. Justert for inflasjon, tilsvarer det en økning på 22 prosent fra 2019.



Figur 3. IKT-utgifter (blå søyler) og IKT-utgifter som andel av driftsutgifter (gul linje) for statlige virksomheter fra 2019-2024. Tallene er KPI-justert i 2024 kroner. Kilde: Statsregnskapet.no

*Tallene inkluderer både utgifter og kostnader.

Figur 3 viser også hvor stor prosentandel IKT-utgiftene utgjør av statlige virksomheters driftsutgifter. Andelen utgjør rundt seks prosent, og har holdt seg relativt stabil, med en svak

⁷ Nøkkeltallet er basert på regnskapstall og inneholder både utgifter og kostnader, men i notatet vises det kun til IKT-utgifter for enkelthets skyld. Les mer på statsregnskapet.no og i vedlegget.

økning de siste tre årene. I statsregnskapet for 2024 utgjorde lønn i gjennomsnitt 58 prosent av driftsutgiftene i statlige virksomheter.

Figur 4 under, viser at IKT-utgifter per årsverk for statlige virksomheter, et annet nøkkeltall fra statsregnskapet, økte med 13 prosent fra 2019 til 2024. Med unntak av pandemi-årene 2020 og 2021, har det vært en svak, men jevn økning.



Figur 4. IKT-utgifter i statsregnskapet fordelt på antall årsverk for statlige virksomheter fra 2019-2024. Tallene er KPI-justert i 2024 kroner. Kilde: Statsregnskapet.no

*Tallene inkluderer både utgifter og kostnader.

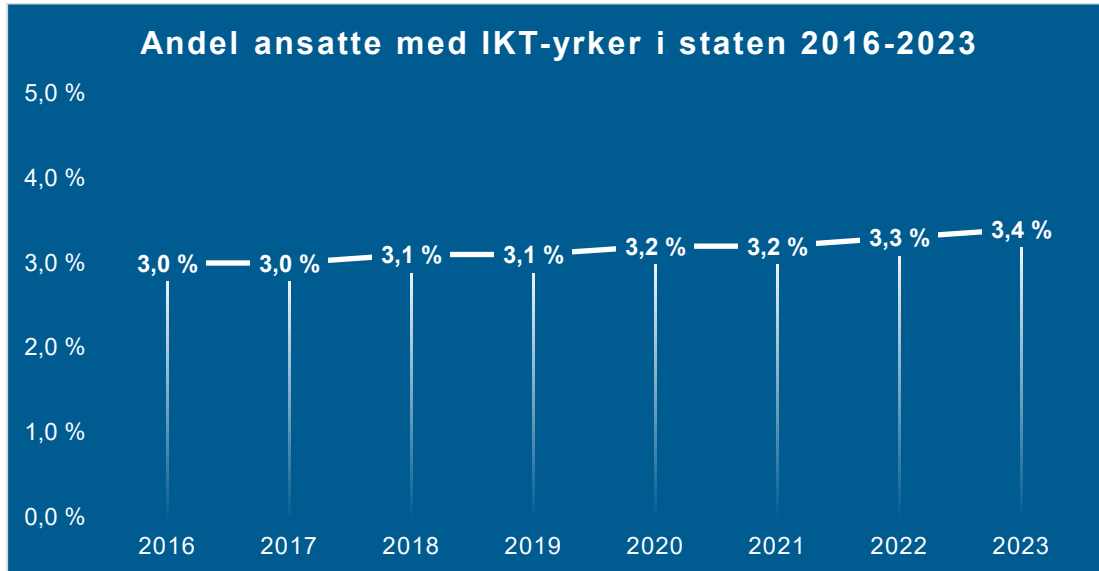
Samlet sett viser både figur 3 og 4 at IKT ser ut til å bli en stadig viktigere innsatsfaktor for statsforvaltningen og produksjon av offentlig tjenester.

Statistikk fra SSB (2025b) viser at de to største hindringene for utvikling av digitale tjenester som statlig virksomheter opplever, er at det er vanskelig å frigjøre ressurser (62 prosent) og at IKT-utgifter er høyere enn forventet (54 prosent). Andelen statlige virksomheter som gir uttrykk for at IKT-utgiftene er høyere enn forventet, har steget kraftig de siste tre årene, fra 32 prosent i 2022 til 54 prosent i 2025 (SSB 2025b).

2.2.2 Andelen fast ansatte med IKT-kompetanse øker

SSB har undersøkt antall sysselsatte i Norge med IKT-yrker. Tallene viser antallet IKT-yrker økte med 21,8 prosent de siste fire årene, mot 6,8 prosent for sysselsatte totalt sett (SSB 2025c). Den prosentvise veksten er klart sterkest i statsforvaltningen (inkludert helseforetakene), hvor antallet med IKT-yrker har økt med 40 prosent. Det tilsvarer en vekst på rundt 3 000 personer. Til sammenligning var veksten i privat sektor og offentlig eide foretak på 20 prosent, og i kommunal forvaltning 13 prosent. Veksten må ses i sammenheng med utviklingen i helsesektoren hvor veksten var på hele 96 prosent fra 2020 til 2024 (SSB 2025c).

DFØ har analysert ansatte i staten⁸, utenom helseforetakene som har IKT-yrker. Selv om antallet øker, vil vi undersøke om ansatte med IKT-yrker også utgjør en stadig økende andel av totalt antall ansatte i staten. Figur 5 viser at andelen ansatte med IKT-yrker har økt fra 3 prosent i 2016 til 3,4 prosent i 2023.



Figur 5. Andel ansatte med IKT-yrker fra 2016 til 2023 i staten (Statsforvaltningen, Stortinget, Sametinget, Domstolene). Kilde: DFØ. Se kap.1.2.2 og vedlegg for mer informasjon om datagrunnlaget.

DFØ finner også at det har skjedd en endring i type IKT-yrker som er ansatt i staten⁹. Mens det før var en overvekt av IKT-teknikere som sørger for drift og vedlikehold, har andelen IKT-rådgivere som bidrar til utvikling, analyse og design av programvare og systemer, økt over tid.

Årsaken til endringene må også ses i sammenheng med at flere store offentlige virksomheter de siste årene har satset på å bygge opp egne IKT-miljøer – «insourcing» - blant annet for å sikre tilstrekkelig IKT-kompetanse til utvikling av digitale tjenester (DFØ 2024a; SSB2025c). Ifølge SSB (2025c) er lønnsnivået generelt høyere blant IKT-stillinger enn andre typer stillinger. Samlet sett indikerer figur 5 at digitalisering i seg selv har en effekt på økt behov for IKT-arbeidskraft i staten.

Samtidig viser SSBs statistikk at statlige virksomheter fremdeles har behov for kompetanse. Om lag tre av fire statlige virksomheter opplever utfordringer med å rekruttere å IKT-spisskompetanse. To av fem svarer at manglende kompetanse er en stor eller svært stor hindring for utvikling av digitale tjenester (SSB 2025b; 2025d).

⁸Staten defineres her som statsforvaltningen (departementene med underliggende virksomheter) i tillegg til Stortinget, Sametinget og Domstolene i Norge. Merk at Helseforetak, statlig eide aksjeselskap (som Equinor, Telenor, Statskraft, mv.) og offentlig kontrollerte enheter som statens forretningsdrift ikke er inkludert. Se vedlegg for mer informasjon om datagrunnlaget i analysen av IKT-yrker i staten.

⁹ Se vedlegg for definisjoner av IKT-yrkesgrupper.

3 Hovedutfordringene ved å hente ut nytte av digitalisering i forvaltningen

I dette kapittelet drøftes sentrale utfordringer knyttet til å hente ut nytte av digitalisering for statsforvaltningen. Drøftingen er basert på funn fra datakildene i kapittel 2 og dokumentstudier av tidligere rapporter og forskning. Hovedutfordringene som er identifisert i dette kapittelet er:

- Utfordringer knyttet til estimering, måling og hvilken nytte som realiseres
- Utfordringer knyttet til forvaltningens oppfølging og styring av nytte
- Utfordringer knyttet til kostnader ved utvikling, drift og videreutvikling av IKT

Drøftingen knyttes opp mot problemstillingene som beskrevet innledningsvis. Formålet er å belyse mulige konsekvenser for forvaltningen og peke på forbedringsområder.

3.1 Effekter av digitalisering er krevende å måle og realisere

Det foregående kapitlet viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over nyttevirksomheter av digitaliseringstiltak i offentlig sektor generelt eller i statsforvaltningen spesielt. Informasjonen som finnes, er mangelfull og lite detaljert. Oversikten viser også at begrepsbruk og forståelse knyttet til nytten av digitaliseringstiltak varierer.

I dette kapittelet redegjøres og drøftes utfordringene rundt estimering, måling og realisering av nytte fra digitaliseringstiltak, særlig på tvers av virksomheter og forvaltningsnivå. Kapittelet drøfter også hvordan nyttevirksomheter som statlige virksomheter henter ut av digitalisering samsvarer med forventningene beskrevet innledningsvis.

3.1.1 Kostnads- og nytteberegninger er ofte usikre

Det kan være vanskelig å estimere både hvor mye et digitaliseringstiltak vil koste, og hvilke nyttevirksomheter det vil generere over tid. I 2013 dokumenterte Welde et al. at kostnadsvekst i tidlig fase av prosjekter var utfordring i alle deler av staten. I 2017 innførte Finansdepartementet strengere krav til kostnadsstyring i store statlige prosjekter, formalisert i rundskriv R-108/23 om statens prosjektmodell (Finansdepartement 2025). Ifølge Welde, Aass, & Haaskjold (2025) har effektene av styringsmål og endringslogg i store statlige prosjekter hatt en positiv effekt på kostnadsstyringen.

Den store fordelen med en endringslogg er at det gir kunnskap om hva som driver kostnadsendringer i tidlig fase, og at transparensen i tiltakene øker. Det gjør det lettere å spore endringene underveis. En viktig lærdom er kostnadsnedgang uten aktiv styring ikke kan forventes, og at det er viktig med initiativ fra prosjekt- og eiersiden. (Welde, Aass, & Haaskjold 2025). Welde m.fl. fremhever samtidig at nytte bør være en integrert del av styringssystemet, blant annet for å unngå et overdrevent fokus på kostnadskontroll.

Jørgensen (2025) argumenterer for at uhensiktsmessig stort fokus på kostnadskontroll, kan føre til at tiltak overestimerer kostnader og tid for å sikre at prosjektet holder seg innenfor prosjektrammen. Ifølge Jørgensen kan denne typen planlegging gi lavere produktivitet i prosjekter fordi det da er fare for at prosjekter bruker opp alle tilgjengelig midler. Over tid kan dette gi

inntrykk av at digitaliseringstiltak er dyrere enn de faktisk er. Det kan hindre andre fra å gå i gang med digitaliseringstiltak.

At det motsatte skjer, både overestimering av nytteeffekter og underestimering av kostnader, er heller ikke en ukjent problemstilling. Berg et al. (2021) finner eksempelvis at digitaliseringstiltak ofte estimerer nytte i henhold til begreper som «best case» og «potensiell nytte». De fleste nytterealiseringsplaner i deres casestudie inneholdt en eller annen form for usikkerhetsanalyse, men disse var svært enkle og kvalitative, dvs. vanskelig å etterprøve. Berg et al. (2021) peker på behovet for at usikkerhet i estimering av nytte hensyntas i større grad. Uten tilstrekkelige usikkerhetsanalyser av nytte, kan ikke-lønnsomme tiltak komme til å se mer lønnsomme ut enn de faktisk er.

I Statens prosjektmodell stilles det krav om at kostnadsestimatet som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen skal være såkalte P50-estimat, det vil si et sannsynlighetsbasert estimat med 50 % sannsynlighet for overskridelse. (Finansdepartementet 2025). For nytteestimerer finnes det ingen tilsvarende krav (Berg et al. 2021).

Nytte og kostnader kommer på ulike steder i forvaltningen

En konsekvens av at kostnads- og nytteberegninger er usikre eller urealistiske finner vi igjen i den velkjente problematikken der digitalisering gir nyttevirksomheter og kostnader på ulike steder, både på tvers av sektor og forvaltningsnivå.

En rapport fra Menon og Kvale (2022) beskriver 17 utfordringer knyttet til estimering, fordeling og realisering av kostnader og nyttevirksomheter i digitaliseringsprosjekter, jf. Figur 6.



Figur 6. Menon og Kvale advokatfirma (2022) viser utfordringer knyttet til estimering, fordeling og realisering av nytte og kostnader i digitaliseringsprosjekter.

De 17 utfordringene som listes opp her påvirker også hverandre, noe som kompliserer det samlede utfordringsbildet ytterligere (Menon og Kvale 2022). Rapporten til Menon og Kvale peker også på at involvering av kommunene varierer i stor grad når staten utvikler og leverer digitale tjenester til kommunene. Dette har også Difi (2016a) pekt på.

Som drøftet over, kan kostnader og nyttestimater være både usikre og urealistiske. Uansett hvor godt noe utredes, kan forhold utenfor virksomhetens kontroll spille inn. Lang tid fra planlegging til gjennomføring øker risikoen for endrede forutsetninger, uforutsette kostnadsøkninger og utfordringer med å realisere forventet nytte. Dette kan blant annet skyldes at nytterealisierungsplaner bygger på antakelser som ikke lar seg gjennomføre i praksis, særlig når nytte skal realiseres mellom stat og kommuner og på tvers av statlige virksomheter (DFØ og Difi, 2017; Menon og Kvale, 2022).

3.1.2 Noen nyttevirkninger kan være vanskelig å måle, men bør ikke undervurderes

Selv om nytten av digitaliseringsprosjekter kan være vanskelig å estimere eller kvantifisere, kan den samfunnsmessige nytten likevel være stor. Et eksempel er den digitale løsningen einnsyn¹⁰, som er et praktisk verktøy for å realisere prinsippet om åpenhet i forvaltningen, en forutsetning for offentlighetens tillit til forvaltningen. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvilket bidrag den digitale løsningen har for befolkningens tillit til forvaltningen.

Et annet eksempel på digitaliseringsprosjekter med nyttevirkninger som kan være vanskelige å kvantifisere, er store digitale satsinger i form av plattformer i offentlig sektor som f.eks. Altinn. Slike plattformer kan inneholde en rekke små og gjenbrukbare komponenter som også kan brukes av andre virksomheter som vil utvikle digitale tjenester. Ulike virksomheter kan utvikle hver sine komponenter, som flere kan bruke etterpå. Dermed sparer det neste «leddet» både tid og penger, og kan raskere oppnå de effektene de ønsker. I tillegg til stordriftsfordeler kan slike felles plattformer gi nettverkseffekter fordi nytten blir større jo flere som bruker tjenestene og komponentene til utvikling av digitale tjenester. Flere brukere på en tjeneste gjør det mer attraktivt og effektivt for offentlig sektor å videreutvikle og koble seg på tjenesten.

Nytte knyttet til felleskomponenter og nettverkseffekter kan være ekstra krevende å kvantifisere på forhånd. Det er vanskelig å forutsi hvilke behov for funksjonalitet ulike virksomheter som bruker plattformen vil ha frem i tid, eller hvilke komponenter som vil utvikles når.

Kapittel 2 viser at det er enklere å identifisere reelle kostnader ved digitalisering enn realiserede nyttevirkninger. Det skyldes både at de er vanskelig å kvantifisere og at de kan komme framover i tid. Utfordringen er at dette ofte gir et skjevt bilde av den samlede samfunnsnyten.

Kunnskapsoppsummeringen vår viser blant annet at nytten av digitaliseringsprosjekter også kommer i form av økt tillit til forvaltningen; åpenhet og demokratisering av samfunnet og en generell modernisering av samfunnet.

Landestedt, Bygstad og Denstad (2025) redegjør for hvordan staten inntar ulike roller når den utvikler digitale tjenester og infrastruktur – som regulator, deltaker i digitale økosystemer, plattformeier eller tjenesteeier. Forfatterne viser hvordan disse rollene påvirker innovasjon, samhandling og arbeidsdelingen mellom stat og marked. Artikkelen illustrerer at digitalisering ikke bare handler om enkeltprosjekter, men om hvordan statens samlede valg kan forme digitale økosystemer og skape samfunnseffekter som er større enn summen av hvert enkelt tiltak.

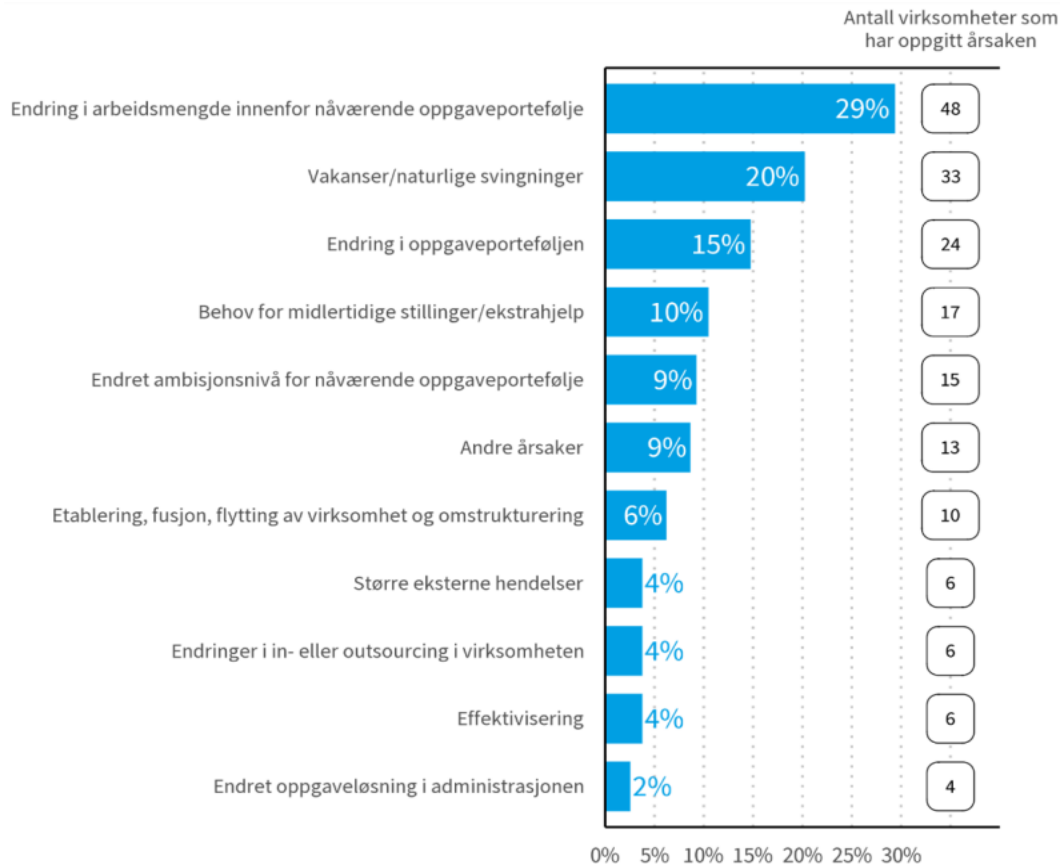
¹⁰ www.einnsyn.no

3.1.3 Effektiviseringsgevinster kan tas ut på flere måter, men vi vet lite om hvordan

Samlet sett har vi liten kunnskap om digitaliseringens effekt på statens evne for omstilling og frigjøring av arbeidskraft slik Perspektivmeldingen trekker fram. Historisk sett har produktivitetsveksten i det offentlige ført til høyere standard på tjenestene, heller enn lavere kostnader (Meld. St. 31 (2023-2024)). Datagrunnlaget i kapittel 2 tyder på at dette fortsatt er tilfellet. Digitalisering i offentlig sektor ser i hovedsak ut til å gi kvalitetsforbedringer i tjenester, mer robust og sikker infrastruktur, muligheter for bedre samhandling på tvers av virksomheter og gjennom gradvise prosessforbedringer. Virksomhetene rapporterer, riktignok i ulik grad, om enklere arbeidsrutiner, raskere saksbehandling og tjenester som i større grad er tilpasset brukernes behov.

Dette betyr likevel ikke at digitalisering aldri gir lavere kostnader eller økt produktivitet. Vi har imidlertid ikke god oversikt over hvordan nytte i form av effektivisering tas ut i praksis. Det er blant annet ikke godt nok kjent i hvilken grad effektiviseringsgevinster tas ut i form av økt produktivitet. Økt produktivitet kan åpne for at en virksomhet kan påta seg nye oppgaver uten ekstra ressurser. Det kan også frigjøre ressurser til videreutvikling av eksisterende oppgaver, og dermed slår ut i bedre kvalitet, økt informasjonssikkerhet mv. Vi vet tilsvarende lite om hvor initiativet til å utvide virksomhetens ansvars- og oppgaveportefølje eventuelt kommer fra. Kommer initiativet fra virksomheten selv, fra overordnet departement eller gjennom politiske beslutninger?

DFØ (2025a) har de siste årene kartlagt antall ansatte i statsforvaltningen. Kartleggingen viser at antall ansatte økte med 0,4 prosent fra 2023 til 2024. Figur 7. viser at statlige virksomheter oppgir at endring i arbeidsmengde innenfor nåværende oppgaveportefølje er den viktigste årsaken til vekst, etterfulgt av «vakanser/naturlige svingninger». Deretter følger endringer i oppgaveporteføljen mv. Årsaken til vekst henger også ofte sammen med prioriteringer i statsbudsjettet, nye oppgaver med mer. (DFØ 2025a).



Figur 7. Årsaker til økning i antall ansatte 2023 til 2024 for statlige virksomheter. Virksomhetene kunne oppgi inntil tre årsaker til vekst. Alle virksomheter som har besvart kartleggingen kunne oppgi årsaker til vekst, også de som har hatt en reduksjon i antall arbeidsforhold. Kilde DFØ 2025a.

Et element som påvirker veksttakt, men som dette notatet ikke belyser, er om tjenester som digitaliseres leveres mer kostnadseffektivt etter investeringen. Eksempelvis kan det tenkes at behovet for arbeidskraft ville vært høyere uten investeringen i teknologi. I disse tilfellene er gevinsten sparte utgifter. Dette er en av gevinstene Helsedirektoratet (2021) viser til ved implementeringen av velferdsteknologi i kommunene. Årsakene til at vi vet lite om denne typen gevinster statsforvaltningen er blant annet at økt kostnadseffektivitet i tjenestene er krevende å vurdere, og er lite etterspurt.

Selv om digitalisering kan være en del av løsningen for forvaltningen, er et tydelig funn fra kapittel 2.2 at digitalisering også bidrar til økende behov for budsjettmidler til investering, drift og forvaltning, samt økt behov for IKT-arbeidskraft.

3.2 Mindre styring på nytte enn på økonomi, virkemidler og tiltak

I dette kapittelet redegjøres det for utfordringene knyttet til problemstilling 2, oppfølging og styring av nytte av digitaliseringstiltak i statsforvaltningen. Videre drøftes incentiver for å realisere intern nytte i virksomheter og på tvers av sektor og forvaltningsnivå.

3.2.1 Nytte tar ofte lang tid å realisere

Casestudien av digitaliseringstiltak gjennomført av Concept fant at kost-nytteanalysene typisk anslår at nytten er realisert i løpet av ti år. Over halvparten av de spurte (59 prosent) vurderte at de hadde oppnådd, eller ville klare å oppnå, minst 90 prosent av nyttevirkningene. En fjerdedel (24 prosent) vurderte at de ville oppnå mellom 60 og 90 prosent av nyttevirkningene. Kun 18 prosent mente de ville oppnå under 60 prosent av planlagt nytte. Funnene tyder på at tiltakene ofte erfarer at det tar lenger tid enn planlagt å realisere nytte. Samtidig finner forskerne at de ansvarlige for digitaliseringstiltakene selv vurderer at de vil komme til å levere det aller meste (over 90 prosent av planlagt nytte). (Berg et al. 2021).

Selv om realisering av nytte anslås å skje innen ti år, finner Berg et al (2021) at det i liten grad legges opp til evaluering etter at prosjektet er avsluttet. Ifølge Berg et al. er ett av de mest nedslående resultatene fra deres studie, mangelen på evaluering av realisert nytte. Forskerne fant at rundt halvparten av prosjektene hadde en sluttrapport som omfattet «noe» dokumentasjon av realisert nytte, mens kun fire prosjekter (17 prosent) hadde et detaljeringsnivå som gjorde det mulig å evaluere realisert nytte opp mot planlagt nytte – virkning for virkning. De fleste prosjektene brukte lite ressurser på å evaluere og dokumentere realisert nytte, og i den grad dette ble gjort, ble det kun gjort for noen utvalgte nyttevirksomheter.

Uklart hva nytten skal brukes til

I 2017 fant Difi og DFØ at gevinstrealisering ikke var en godt nok integrert del av virksomhetsstyringen. Ifølge Digitaliseringssatsingsrådet (2025) har det imidlertid vært en positiv utvikling med økt oppmerksomhet rundt behovet for nyttestyring, selv om rapporten også sier at det fortsatt er en vei å gå.

Berg et al. (2021) fant at beskrivelsene i nytterealiseringsplanene til digitaliseringstiltakene de undersøkte i flere tilfeller var vage og at ambisjonsnivået var uklart. Det var også uklart i flere av planene hvordan, og når, nytten skulle realiseres. Eksempelvis kan bruk av begreper som «økt» eller «bedre» være vanskelig å vurdere i en evaluering. Nyttevirksomheter kan også realiseres på flere måter, noe som må konkretiseres i nytterealiseringsplaner for at det skal kunne følges opp etter tiltakets slutt og i virksomhetsstyringen.

Berg et al. (2021) fremhever at flere av digitaliseringstiltakene de studerte har prissatt store effektiviseringsgevinster i form av sparte timeverk, ofte både internt og eksternt. Det ble derimot ikke spesifisert hvor og hvordan de sparte timene skal tas ut. Utfordringen med nytteberegninger i form av spart tid, kan medføre overvurdering av små tidsbesparelser. Det må også vurderes om forutsetningene for å realisere den sparte tiden er realistiske. Eksempelvis kan det diskuteres om det er hensiktsmessig å regne om innsparinger per ansatt på fem-ti minutter til hele årsverk. For offentlig sektor vil det ofte være lite aktuelt å omsette sparte minutter direkte i kostnadsbesparelser (Menon og Kvale 2022).

Når innsparinger eller redusert bemanning ikke er formålet, må virksomheten være bevisste på hva som er god alternativ bruk av tid. Selve gevinsten ligger i hva man velger å bruke den frigjorte tiden til. Den frigjorte tiden kan kalles «et gevinstpotensial». Resultatet kan eksempelvis være at flere saker behandles med samme ressursbruk, at like mange saker behandles med mindre ressursbruk eller at de ansatte får mindre stress i arbeidshverdagen. I en situasjon hvor ansatte opplever stor

arbeidsbelastning, kan nyttevirksomheter i form av spart tid per sak for eksempel være «lavere sykefravær». Det er et ledelses- og styringsanliggende hvordan gevinstpotensialet kan og bør tas ut.

3.2.2 Det er viktig å følge opp nytterealisering før og etter implementering av tiltaket

Menon Economics rapport «Gevinstrealisering av innovasjon i offentlig sektor» fra 2021 beskriver manglende fokus på gevinstrealisering blant offentlige aktører, samt manglende bevissthet om at arbeidet med å realisere nytte bør foregå gjennom hele prosjektperioden.

Gjennom intervjuer med prosjekteiere og nytteansvarlige i sin casestudie, fant Berg et al. (2021) at formålet med beslutningsgrunnlaget og nytterealiseringssplanen for mange er å sikre prosjektgodkjenning, i mindre grad å legge til rette for realisering av nytte. De fant også at de identifiserte nyttevirkningene i kost-nytte analysen ikke hadde vært viktig, eller hadde vært lite viktig, for realiseringen av nytte i halvparten av tiltakene de undersøkte. Det er dermed ofte *«stor kontrast mellom relativt omfattende nytteplaner som utarbeides i forkant, og ressursene som brukes på å dokumentere realisert nytte i etterkant.»* (Berg et al. 2021, s. 75) Denne praksisen er uheldig ettersom forskningslitteraturen viser at aktiv nyttestyring av identifiserte virkninger fra beslutningsgrunnlaget under prosjektgjennomføringen er forbundet med økt realisering av nytte (Holgeid et al. 2021).

OECD har sett på digitaliseringen av offentlig sektor i Norge (2024). I gjennomgangen fremheves det at Norge har gode strukturer og rutiner for digitaliseringstiltak. Det vises blant annet til at beslutningene om investering og igangsetting av digitaliseringstiltak er basert på samfunnsøkonomisk nytte. Ifølge OECD har norsk offentlig sektor imidlertid et potensiale for forbedring når det gjelder å følge med på, og realisere nytten både underveis og etter at tiltaket avsluttes.

Berg et al. (2021) argumenterer for at offentlig sektor i større grad bør sikre at angitte nyttevirksomheter er evaluerings- og styrbare. For å legge til rette for mer evaluering av nytte, bør nyttestyringsprosessen også dokumenteres i større grad. Krav om måling og evaluering av nytte kan gjøre at tiltakene får et søkelys på seg som kan bidra til økt realisme i estimeringen og forutsetningene. Målinger og evalueringer kan også gi god læringseffekt og erfaringsgrunnlag for senere tiltak (Berg et al. 2021).

Beslutningsgrunnlag for digitaliseringstiltak angir (som regel) hvilken nytte tiltaket skal bidra til. Den anslåtte nytten kan være et godt grunnlag for nyttestyring i gjennomføringen og evalueringen av tiltaket, så lenge beslutningsgrunnlaget oppdateres gjennom prosjektperioden og hele tiltakets levetid. Endringer i forutsetninger, antagelser, justering av ambisjoner eller at nye nyttevirksomheter identifiseres underveis i prosessen, må forventes. Innføring av styringsmål og endringslogg i statens prosjektmodell har bidratt til bedre kontroll på kostnader og sporbarhet i prosjektstyringen (Welde, Aass, & Haaskjold 2025). Det er mulig at slike mekanismer også kan gjøre nyttestyringen mer transparent og dermed lettere å evaluere.

Her er det også mulig å hente inspirasjon fra andre land som har insentiver for økt nytterealisering underveis i arbeidet. Eksempelvis peker Jørgensen (2025) på land som bruker insentiver for eksperimentering og testing av konsepter i en tidligfase, underveis- og sluttevalueringer av IKT-

utvikling og stegvis finansiering hvor eksempelvis akseptabel framdrift og risiko er kriterium for videre finansiering.

3.2.3 Overordnet departement etterspør sjelden nyttevirkinger

I DFØ-rapport 2020:11, om store reformer, skriver DFØ at «*departementenes styring veksler mellom detaljorientering og distanse*» (2020, s.25). Departementene har ofte vært usikre på hvilken rolle de skal ta. De skal gi handlingsrom, samtidig som de skal følge opp virksomhetene. De kan enten være for tett på eller for langt unna. Når et tiltak risikerer å sprekke på kostnader, får det stor oppmerksomhet. Det kan det være god grunn til, men samtidig kan det stilles spørsmål om ikke risiko og endringer knyttet til nytterealisering burde få like stor oppmerksomhet.

Dette blir spesielt synlig på digitaliseringsområdet, hvor kompleksitet, kostnader og risiko kan tilsi at departementene bør være tettere på og få mer informasjon om framdrift, men uten å detaljstyre (DFØ 2020). Flere av de underliggende virksomhetene har store og komplekse IKT-systemer som ofte har behov for videreutvikling eller utskiftning. For mange innebærer dette en digital transformasjon, som ikke bare betyr endring i teknologi, men også endring av virksomhetens arbeidsprosesser, organisering, kultur og ledelse. (DFØ 2019 og 2025b). DFØ-rapporten om utviklingen av departementsrollen (2025b) stiller både spørsmål om departementene er tett nok på behovet for omstilling, og om de er rustet til å legge til rette for en digital transformasjon i etatene.

3.2.4 Manglende kultur for helhet og flerårig styring kan hemme digitaliseringstiltak med stor nytte

En kjent problemstilling ved utviklingsarbeid er at statlige virksomheter vegrer seg for å ta risiko og ofte mangler incentiver for å jobbe på nye måter og på tvers. Selv om det er handlingsrom i budsjett- og styringssystemer, kan det stilles spørsmål om det er tilstrekkelig. Selv om det ettårige styringshjulet rommer et flerårig perspektiv, fant en undersøkelse fra DFØ at etatene i mindre grad enn departementene opplever et flerårig perspektiv i etatsstyringen, og at de ser flere hindringer for flerårige prosjekter (DFØ 2023). Digitaliseringstiltak er spesielt krevende fordi det ofte går over flere år og påvirker organisering, styring, finansiering og regelverk. I tverrgående digitaliseringsprosesser blir arbeidsprosessene også vevet inn i hverandre og foregår på tvers av både departements- og etatsgrenser (DFØ 2023).

Statsbudsjettprosessen er en strukturell utfordring som kan virke hemmende på samordning og prioritering av viktige fellestiltak (DFØ 2019). DFØs (2024b) evaluering av statsbudsjettprosessen peker på at det ikke er noen hindringer for å tenke mer på tvers innenfor dagens system, men i praksis gjøres det i for liten grad. Det er også for få etablerte arenaer der andre perspektiver enn det å maksimere budsjettet til egen sektor gir uttelling. Selv om evalueringen viser at budsjettprosessen i hovedsak fungerer godt, oppleves den ikke å legge til rette for helhetlige og strategiske diskusjonene om hvilke politiske mål som er høyest prioritert og hvordan vi best kan benytte samfunnets ressurser over tid (DFØ 2024b).

Statsbudsjettprosessen har et forbedringspotensial mht. å understøtte strategiske beslutninger og bruke resultatinformasjon på viktige områder (DFØ 2025c). Finansdepartementet har derfor igangsatt et langsiktig utviklingsarbeid av budsjettprosessen. I en kartlegging fra statsbudsjettprosessen i andre land og flere norske kommuner, finner DFØ flere mekanismer og

prosesser som er egnet for videre utforskning i Norge. Dette gjelder for eksempel flerårige utgiftstak, programbudsjettering og en tydeligere kobling mellom områdegjennomganger og budsjettprosessen (DFØ 2025c).

Det synes å være en veletablert erkjennelse at den store nytten av digitalisering primært utløses gjennom å organisere og levere tjenester på nye og forbedrede måter. Helhetlig digitaliserings må derfor ses i sammenheng med utviklingen av forvaltningen og styring på tvers av sektorer og ansvarslinjer.

3.2.5 Behov for å balansere insentiver for intern effektivisering og samfunnsnyttige tiltak

Det er behov for å balansere gode insentiver for intern effektivisering i statlige virksomheter mot behovet for å utløse samfunnsnyttige digitaliseringstiltak. For tiltak som har fått midler i medfinansieringsordningen skal 50 prosent av de interne nyttevirkningene som forventes å komme av digitaliseringstiltaket, trekkes fra virksomhetens budsjett, jf. kap. 2.1.2 Det burde tilsi at virksomheten sitter igjen med økt handlingsrom, gitt at nytteberegningene kan realiseres. Erfaringen fra medfinansieringsordningen viser imidlertid at dette ikke alltid er tilfellet. Berg et al (2021), skriver at kravet kan ha medført at statlige virksomheter ikke identifiserer og styrer etter alle nyttevirkninger, samt primært vektlegger ikke-prissatt intern nytte. Det vises også til at det har blitt mindre aktuelt å søke, og at søkermassen til ordningen er lavere enn tidligere (A-2 Norge 2021). Det kan virke som krav om budsjettkutt har en demotiverende effekt på statlige virksomheters motivasjon for å søke midler til digitaliseringstiltak med betydelige internt effektiviseringspotensial.

Problemet med dagens praksis kan se ut til å være at bordet fanger på et for tidlig tidspunkt i et utrednings- og utviklingsløp. Eventuelt kan det diskuteres om nytteanslagene er for optimistiske. Kapittel 3.1.1 viser at nytteanslag fra en tidlig fase er ofte usikre. Det kan gå lang tid fra utredning til oppstart og gjennomføring. Både tekniske og eksterne forutsetninger kan endre seg. Samtidig finnes det få mekanismer som gjør at nytteanslag kan justeres (opp og ned) i takt med at prosjektene får mer innsikt i forutsetninger som er lagt til grunn.

På den andre siden er formålet til medfinansieringsordningen å stimulere til samfunnsnyttige digitaliseringsprosjekter som kanskje ellers ikke ville blitt i gang. En kjent problemstilling er at det er krevende å håndtere tiltak som gir nyttevirkninger et annet sted enn der kostnadene påløper. En stor andel av nytten hentes ofte ut hos andre aktører enn statlige virksomheter, eksempelvis i kommunesektoren eller det private næringsliv.

I rapporten Nøklene til handlingsrommet (Difi, 2016b) pekes det på hemmere og fremmere for effektivisering i statlige virksomheter. Budsjettkutt og krav om innsparing trekkes her fram som en fremmer for effektivisering. Potensialet for hvor mye digitalisering kan bidra til effektivisering vil variere med type virksomhet og hvilke konkrete samfunnsoppgaver virksomheten skal løse. Det vil også variere over tid hvilke sektorer som er politisk prioritert og hvor det kan være behov for å styrke budsjettene snarere enn å redusere dem. Forventninger og støtte fra overordnet departement kan virke som et positivt press for effektivisering når det er formålet med digitaliseringen (Difi 2016b). I denne sammenheng har departementene et særlig ansvar for å stille

tydelige krav og forventninger til sin sektor, samtidig som de legger til rette for langsiktig og helhetlig prioritering og samordning.

Dersom staten skal lykkes med å balansere insentiver som samfunnsnyttige tiltak med økt effektiviseringspress i statlige virksomheter kan det være behov for forbedringer i dagens oppfølging og styring av nytte. Økt bruk av løpende styring og justering av nytterealiseringplaner kan være en forbedring, som drøftes kapittel 3.2.1 og 3.2.2. Det langsiktige utviklingsarbeidet av budsjettprosessen som drøftes i kapittel 3.2.4 kan også sikre mer helhetlig og langsiktig prioritering. Bruken av områdegjennomganger koblet til budsjettprosessen kan tilsvarende være et godt verktøy for å gi målrettet kunnskap om mulighetene for forbedring og effektivisering i de ulike sektorene (Difi 2016b; DFØ 2025c).

3.3 Digitalisering medfører kostnadsforpliktelser

Digitale løsninger er helt vesentlig for mange offentlige tjenester, og kostnadene knyttet til investering og vedlikehold av en digitalisert offentlig sektor øker, jf. kapittel 2.2. I dette kapitlet drøftes utfordringer knyttet til problemstilling 3 – hvilke kostnader er forbundet med investering, drift og forvaltning av digitalisering, og hvilke konsekvenser har det for forvaltningen?

3.3.1 «Pukkeleffekter» kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak

Digitalisering av offentlig sektor krever både investering i ny teknologi, effektiv drift og vedlikehold av eksisterende systemer. En tidlig studie fra SSB finner at for å oppnå en god avkastning av hver krone virksomheter investerer i IKT, så kreves gjerne ytterligere investeringer i størrelsesorden åtte-ni kroner i organisasjonsutvikling og omlegging av arbeidsrutiner (Rybalka 2008). Studien viser det som nå er en veitablert sannhet. Nyten av digitalisering henger tett sammen med hvordan tjenester organiseres og leveres.

Begrepet «pukkeleffekt» betegner en situasjon der kostnader øker i en periode i forbindelse med innføring av et tiltak. Investeringsmidler til ny teknologi og nye løsninger er ikke nødvendigvis den største utgiften. Merkostnader knyttet til drift, organisasjonsutvikling, tilpasning til nye prosesser og arbeidsformer kan utgjøre store deler av de totale kostnadene, også kalt «pukkelkostnader». Disse kostnadene i form av tid og ressurser må ofte tas innenfor ordinære budsjetter. Dette kan være krevende, særlig for små virksomheter som har lite å gå på når det gjelder kompetanse og kapasitet.

For departementene er det viktig å ha en forståelse for at digitalisering kan utløse behov for omstilling, organisasjonsutvikling og ny eller annen kompetanse i sine underliggende virksomheter. Omstillingsbehov kan i første omgang også medføre svakere resultater (måltall) for virksomheten, i noen tilfeller også kostnadsoverskridelser (Difi 2019).

Digitalisering krever kompetanseutvikling

I den nasjonale digitaliseringsstrategien 2024-2030 pekes det på at tilgang til nødvendig digital kompetanse er viktig for at offentlig sektor skal lykkes med den digitale omstillingen. Strategien har blant annet mål om å redusere andelen statlige virksomheter som har problemer med å rekruttere IKT-spesialister (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024).

Funn fra kapittel 2 indikerer en jevn økning av ansatte med IKT-kompetanse i staten. Tilgang på intern IKT-kompetanse i statlige virksomheter kan være viktig for utvikling av gode digitale tjenester, men også for å forstå mulighetsrommet som ny teknologi kan skape for forbedring og omlegging av organisering og arbeidsmetoder. Samtidig er det ikke bærekraftig å møte kompetansebehovet kun gjennom å ansette flere, særlig fordi konkurransen om teknologikompetansen er stor – også mellom statlige virksomheter.

Digitalisering og bruk av ny teknologi forutsetter at alle ansatte både har god digital grunnkompetanse og kontinuerlig oppdaterer denne i takt med teknologisk utvikling. Statsansatteundersøkelsen 2024, fant at en mindre andel ledere vurderer egen virksomhet som rustet for digitalisering enn tidligere (DFØ 2025d). Undersøkelsen viser en nedgang i andelen ledere som sier seg enige i spørsmålene om at deres virksomhet har tilgjengelig nødvendig digital kompetanse, at deres virksomhet har rutiner for å holde medarbeidernes digitale kompetanse oppdatert og at de er rigget for å nyttiggjøre seg mulighetene som ligger i den digitale utviklingen (DFØ 2025d).

3.3.2 Behov for reinvestering og aktiv forvaltning av teknisk portefølje

Noen ganger er målet for digitaliseringstiltak å opprettholde stabil drift av en tjeneste eller funksjon i samfunnet. Mange samfunnskritiske funksjoner er bygget som digitale løsninger. Disse må vedlikeholdes, og det er jevnlig behov for å reinvestere for å opprettholde funksjonen og den digitale infrastrukturen som er knyttet til løsningen. Digitale tjenester og infrastruktur har det samme behovet for vedlikehold og oppgradering som skolebygg, kloakknnett og veier, men det har kortere levetid.

En studie fra forskningsprogrammet Concept (Holmen et al. 2025) viser at levetiden på IKT-komponenter i investeringsprosjekter har falt svakt over tid. Utviklingen drives av rask teknologisk endring, strengere krav til blant annet sikkerhet og behov for mer fleksible og funksjonsrike løsninger (Holmen et al. 2025). Den raske utviklingen innen digitalisering øker risikoen for at virksomheter kan bli sittende igjen med utdaterte systemer. Dette kan skje når leverandører slutter å oppdatere eller støtte programvaren, noe som er spesielt alvorlig når systemene er kritiske for driften

Ved store systemer hvor det ikke er mulig med løpende oppgraderinger og/eller andre forbedringer gjennom mindre investeringer, kan det oppstå høy teknisk gjeld og behov for store investeringer. Ett ferskt eksempel på dette finner vi hos politiet. I supplerende tildelingsbrev for 2025 konstaterer Justisdepartementet at:

«Digitaliseringsarbeidet i politiet har vært preget av kortsiktige prioriteringer, med det resultat at politiet over tid har endt opp med fragmenterte og umoderne digitale løsninger; noe som også kan beskrives som høy teknisk gjeld. Det er godt dokumenterte behov for at politiet, som en av de store publikumsetatene, må gjennomføre et betydelig teknologisk løft. Dette vil kreve store ressurser, både under investeringsperioden og til varig drift, forvaltning og videreutvikling. (Justis- og beredskapsdepartementet 2025, s. 1).»

Eksempelen fra politiet viser konsekvensene ved for lav reinvestering og høy teknisk gjeld. Samtidig gir det en indikasjon på forpliktelsene til forvaltning og videreutvikling av IKT-systemene lenge

etter investeringsperioden. Det kan spørres om virksomheter er gode nok på å planlegge for avvikling av IKT-systemer, kanskje allerede ved utvikling av nye digitale systemer og tjenester.

Magne Jørgensen, Johan Nereng og Tobias Tørrisen (2026) har gitt DFØ tilgang til en forskningsartikkel under arbeid som viser at avvikling av IKT-systemer sannsynlig er et større problem enn det som så langt er kommet frem. Undersøkelsen indikerer blant annet at det er særlig krevende å avvikle IKT-systemer med høy alder og når hele systemet skal avvikles på samme tid. Undersøkelsen indikerer også at mer vellykkede avvikling kjennetegnes av trinnvise erstatningsprosesser.

3.3.3 Eksterne forhold kan gi økte økonomiske forpliktelser til digitalisering

Digitalisering av offentlig sektor er sterkt påvirket av eksterne drivkrefter og rammebetingelser, blant annet EU-regelverk, økte krav til IKT-sikkerhet og forventninger fra innbyggerne. Slike eksterne forhold legger føringer for hvordan digitaliseringen i offentlig sektor skal skje. Det vil ofte innebære økte kostnader.

Nytt eller endret EU-regelverk påvirker og legger føringer

I tillegg til de politiske målene og forventningene til hva digitalisering skal bidra med, legger EUs digitale strategi og regelverk føringer for politikk og forvaltningsutvikling som også påvirker offentlig sektor i Norge. Eksempler på dette er blant annet KI-forordningen og krav til håndhevingsstruktur som ble utredet av DFØ (2024c). EU har flere regelverk på trappene, eksempelvis en forordning om helsedata (European Health Data Space, EHDS). Helsedirektoratets (2025) konsekvensvurdering viser at innføringen av EHDS vil kunne gi flere nyttevirksomheter, men den vil også kreve at helseforvaltningen videreutvikler infrastruktur, tekniske løsninger mm., og må ivareta nye og mer omfattende myndighets-, drifts- og forvaltningsoppgaver.

I digitaliseringsstrategien pekes det på behovet for tett samarbeid med EU. Strategien slår fast at Norge vil delta aktivt i utformingen av EUs fremtidige langtidsprogrammer på digitaliseringsområdet, redusere etterslepet på gjennomføringen av vedtatt EØS-relevant EU-regelverk om digitalisering i norsk rett og gjennomføre en helhetlig vurdering av Norges deltakelse i EUs fremtidige langtidsprogrammer.

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen påvirker og legger føringer

Andre samfunnsendringer kan også påvirke hvordan vi utøver våre tjenester i norsk offentlig sektor og hvordan vi innretter våre digitale systemer. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i verden vil medføre ekstra investeringer i utbygging og sikring av IKT- og infrastrukturens sikkerhet. I NSM sin risikovurdering for 2026 advares det mot for stor avhengighet til et fåtall utenlandske skytjenester. Virksomheter bør planlegg for å kunne bytte ut skyleverandør effektivt og med kjent ressursbruk og kostnad dersom behovet skulle oppstå (NSM 2026).

Usikkerhet rundt prisutvikling hos skyleverandører

Kapittel 2.2.1 viser at andelen statlige virksomheter som gir uttrykk for at IKT-utgiftene er høyere enn forventet, stegkraftig de siste tre årene, fra 32 prosent i 2022 til 54 prosent i 2025 (SSB 2025b). Et område hvor DFØ erfarer økt bekymring for prisutviklingen er skytjenester. Siden 2012 har bruken av skytjenester i offentlig sektor tredoblet seg ifølge en rapport fra Markeds plass for

skyttjenester. Flere store skyleverandører har varslet prisøkninger framover for å få verdi ut av investeringer i KI og annen teknologiutvikling. Det medfører usikkerhet rundt prismodellene i skymarkedet. (DFØ, Menon Economics og A-2 2022).

En kostnadseffektiv overgang fra lokal drift og vedlikehold til skyttjenester krever en større grad av kostnadsstyring. Fordi skykostnader varierer med faktisk bruk, kan feil budsjettering eller overkapasitet øke kostnadene unødvendig (DFØ 2025e). Rapporten fra Markeds plass for skyttjenester tyder på at statlige virksomheter ikke har tilstrekkelig intern kompetanse om skymarkedet, og at de i stor grad er avhengige av ekstern bistand. Manglende kompetanse og forståelse for skyttjenester kan gi virksomheter mindre kostnadseffektiv bruk av skyttjenester (DFØ, Menon Economics og A-2 2022).

Økte forventninger og demografiske endringer i befolkningen krever tilpasninger

Etter hvert som samfunnet rundt oss effektiviseres og digitaliseres, vokser også forventningene i befolkningen. Norske innbyggere forventer at flere tjenester skal være digitale, de skal være sammenhengende og eksisterende tjenestene skal bli bedre, raskere og enklere å bruke (Digdir 2025b).

Samtidig vet vi at etter hvert som befolkningen eldes, vil en større andel av befolkningen være avhengig av at digitale tjenester er universelt utformet. Flere vil oppleve digitalt utenforskap som følge av sviktende fysiske og kognitive evner. I tillegg til gode digitale tjenester, trenger vi derfor tilgjengelige alternative løsninger, eller digitale «hjelpere», for de som ikke kan benytte seg av de digitale tjenestene. (Digdir 2025b).

4 Veien videre

Tittelen «*Spredt nytte, konkret kostnad*» gjenspeiler på mange måter hovedfunnene i rapporten: Digitalisering skaper betydelig nytte for samfunnet, men nytten er spredt og vanskelig å måle. Nytten realiseres over lang tid og fordeles på tvers av sektorer og nivåer. Dette kan gjøre den fulle nytten vanskelig å estimere og dokumentere. Samtidig kan kostnadene ved digitalisering oppleves som mer tydelige, konkrete og umiddelbare.

I dette notatet viser vi at forventningene til digitalisering i offentlig sektor er store, samtidig som kunnskapen og oversikten over nytten av digitalisering er mangelfull. De siste årene har det pågått en debatt om hvordan digitalisering kan redusere vekst i kostnader og personellbehov i offentlig sektor. Funnene i notatet viser at digitaliseringstiltakene ofte skaper nytte utenfor det offentlige, eller i andre statlige og kommunale virksomheter. Effekten av digitalisering viser seg i stor grad gjennom bedre kvalitet i tjenestene, økt samhandling og mer robust digital infrastruktur.

Digitalisering gir trolig interne effektiviseringsgevinster i statlige virksomheter, men datagrunnlaget er for svakt til å identifisere effektene eller beskrive hvordan de oppstår. Samtidig viser notatet at digitalisering medfører kostnader i form av investeringer i ny teknologi, økt behov for IKT-kompetanse, tiltrengt organisasjonsutvikling og omstilling, samt langsiktig vedlikehold og reinvesteringer.

Notatet peker også på at det ligger et forbedringspotensial i hvordan digitaliseringstiltak styres og følges opp i forvaltningen. Evalueringer er ofte mangelfulle eller fraværende, noe som både begrenser muligheten for realisering av nyttevirksomheter og svekker kunnskapsgrunnlaget om digitaliseringens faktiske effekter.

DFØ mener at det fremover blir viktig å sikre et mer helhetlig datagrunnlag og en systematisk oppfølging av nyttevirksomheter, på en måte som er effektiv og ikke skaper unødvendig administrativ byrde. Kunnskapsoppsummeringen peker på flere områder hvor forvaltningen bedre kan tilrettelegge for dette. Innsikten kan for eksempel samles gjennom å stille, og besvare, følgende spørsmål:

- Hvordan kan departementenes styring og oppfølging bli mer helhetlig, i større grad etterspørre nytte av digitalisering og sikre at den tas ut?
- Hvordan kan forvaltningen best legge til rette for realisering av nytte på tvers av sektorer og forvaltningsnivå?
- Hvordan kan forvaltningen bedre planlegge for pukkeeffekter og langsiktige kostnader knyttet til drift, utvikling og avvikling ved digitalisering?
- Har vi riktige forventninger til hva digitalisering kan bidra med fremover? Og er vi gode nok til å stille krav til og etterspørre effekter som kostnadseffektivisering og økt produktivitet når dette er formålet med digitaliseringen?

Våren 2026 lanserer DFØ en ny veileder for nyttestyring. Veilederen skal bidra til mer systematisk oppfølging og vurdering av nytten av tiltak. Det vil kunne bidra til å bedre dokumentere og hente ut nytte av digitaliseringstiltak.

Vurderingene og utfordringene som drøftes i dette notatet bør ses i sammenheng med det større utfordringsbildet i offentlig sektor, som blant annet beskrevet i Perspektivmeldingen 2024. Utfordringene forvaltningen står i krever omstilling i form av arbeidsprosesser, arbeidsformer og omorganisering i større eller mindre grad. Argumentene i dette notatet begrenser seg dermed ikke bare til digitalisering, men vil ha overføringsverdi til endrings- og reformtiltak generelt i offentlig sektor.

Notatet viser at veien videre krever tydelige prioriteringer, bedre styringsinformasjon og mer helhetlig oppfølging. Dette vil gjøre forvaltningen bedre rustet til å realisere de effektene digitalisering kan gi og som offentlig sektor vil trenge i årene som kommer.

5 Referanser

A-2 Norge (2021) *Evaluering av medfinansieringsordningen*, Rapport 1. desember 2021.

Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M., Volden, G. H. (2021). *Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor*, Concept-rapport nr. 64. Ex ante akademisk forlag.

DFØ (2020). *Når støvet har lagt seg. Erfaringer fra statlige reformer*. DFØ-rapport 2020:11

DFØ (2023). *Både på kort og på lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1.

DFØ (2024a) *Statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023*. DFØ-notat 2024:1

DFØ (2024b). *Evaluering av statsbudsjettprosessen*. DFØ-rapport 2024:5

DFØ (2024c). *Forvaltningsstruktur for KI-forordningen*. DFØ-rapport 2024:9.

DFØ (2025a). *Utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen*. DFØ-notat 2025:7.

DFØ (2025b). *Departementene i en brytningstid*. DFØ-rapport 2025:2

DFØ (2025c). *Strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen*. DFØ-notat 2025:5

DFØ (2025d, 9. september) *Digitalisering, digital kompetanse og bruk av teknologi*.

<https://www.dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen/digitalisering-digital-kompetanse-og-bruk-av-teknologi#section-en-mindre-andel-ledere-vurderer-egen-virksomhet-som-rustet-for-digitalisering-2>

DFØ (2025e, 9. oktober). *FinOps. Markedsplassen for skytjenester*.

<https://markedsplassen.anskaffelser.no/fagomrader/finops-0>

DFØ og Difi (2017) *Anbefalinger om tiltak for bedre gevinstrealisering*. Rapport fra arbeidsgruppe i DIFI/DFØ. DFØ: Rapport nr. 2017/2.

DFØ, Menon Economics og A-2 (2022). *Markedet for skytjenester i offentlig sektor, 2022*. Hentet fra:

<https://markedsplassen.anskaffelser.no/nyhetsarkiv/tredoblet-bruk-av-skytjenester-og-behov-samordning-i-offentlig-sektor>

Difi (2016a). *Bedre involvering av kommunal sektor i statlige digitaliseringsprosjekter*.

Difi (2016b). *Nøklen til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Difi-rapport 2016:6

Difi (2019). *Departementene i førersetet for omstilling*. Difi-rapport 2019-3.

Digdir (2025a, 21. november). *Kunnskapsgrunnlag om digitaliseringstiltak. Et skritt mot en nasjonal portefølje*. <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/sammendrag-av-rapporten/7600>

Digdir (2025b, 25 oktober). *Drivkrefter og teknologiske trender mot 2030*.

<https://www.digdir.no/innovasjon/drivkrefter-og-teknologiske-trender-mot-2030/5429>.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2019). *En digital offentlig sektor. digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.*

Digitalisering og forvaltningsdepartementet (2021). *Digital hele livet. Nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen.*

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030.*

Digitaliseringsrådets (2025). *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2025: Endring må drivast fram.* <https://www.digdir.no/digitaliseringsradet/digitaliseringsradets-erfaringsrapport-2025/7582>

Draghi, M. (2024). *The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe.* https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en

Finansdepartementet (2025). *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.* Rundskriv Nr. 108/2025.

Helsedirektoratet (2025, 19. mai). *EHDS konsekvensvurdering – Gapanalyse pr. 11. april 2025.* <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/ehds-konsekvensvurdering--gapanalyse-pr.11.april-2025>

Helsedirektoratet (2021). *Gevinstrealiseringsrapport. En kunnskapsoppsummering fra Nasjonalt Velferdsteknologiprogram.*

Holgeid, K.K., et al. (2021). *Benefits management in software development: a systematic review of empirical studies.* *IET Software*. 15(1), 1–24. <https://doi.org/10.1049/sfw2.12007>

Holmen, R. B., Vennemo H., Lie J. J., Roksvaag, K. B., Kvalbein, A., Lie, H. W., Bjørnstad, A. E., og Sutorius, S. (2025). *Digital nedtelling – En studie av levetider i digitale investeringsprosjekter.* Concept-rapport nr. 81. Ex ante akademisk forlag.

Holte, Martin Bech (2025) *Landet som ble for rikt.* Kagge forlag.

Justis- og beredskapsdepartementet (2025). *Supplerende tildelingsbrev nr. 12 Forprosjekt - samlet, helhetlig digitalisering av politiet.* 24/6385 – LSL. 21.10.2025.

Jørgensen, M. (2025). IT-utvikling i norsk offentlig sektor: Bedre enn sitt rykte, men mye som kan bli bedre. *Stat & Styring*, 35(2), 16–22. <https://doi.org/10.18261/stat.35.2.4>

Jørgensen, M., Neren, J. og Torrisen, T. (2026). *A survey of the decommissioning of IT systems.* (Under arbeid).

Lanestedt, G., Bygstad, B., & Denstad, H. (2025). Behov for å tydeliggjøre statens roller i digitaliseringen av Norge. *Stat & Styring*, 35(4), 58–63. <https://doi.org/10.18261/stat.35.4.9>

Meld. St. 22 (2021-2022). *Data som ressurs. Datadrevet økonomi og innovasjon. Digitaliserings og forvaltningsdepartementet.*

Meld. St. 31 (2023-2024). *Perspektivmeldingen 2024.* Finansdepartementet.

Menon Economics (2021) *Gevinstrealisering av innovasjon i offentlig sektor.* Menon-publikasjon nr. 9/2021

Menon Economics og Kvale advokatfirma (2022) *Konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor*.

NOU 2023: 4 (2023). *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.

NSM (2026). *Risiko 2026. Dagens valg – morgendagens risiko*.

OECD (2024) *The Digital Transformation of Norway's Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1620e542-en>.

Rybalka, M. (2008). *Hvor viktig er IKT for utvikling i næringslivet: produktivitetsanalyse*. Økonomiske analyser, 5/2008. SSB.

SSB (2025a). Statistikktabell 12030: Endringer som følge av digitaliseringstiltak, etter endringsgrad (Statlige virksomheter) 2008 – 2025. Oppdatert. 23.06.2025.

SSB (2025b). Statistikktabell 10611: Hindringer for utvikling av digitale tjenester, etter sysselsettingsgruppe (Statlige virksomheter) 2013 – 2025. Oppdatert. 23.06.2025.

SSB (2025c). «Mange flere har IT-yrker». Nettartikkel. Dato: 30.05.2025. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/mange-flere-har-it-yrker>

SSB (2025d). Statistikktabell 10860: Rekruttering av IKT-spesialister, etter sysselsettingsgruppe (Statlige virksomheter) 2014 – 2025. Oppdatert. 23.06.2025.

Welde, M., Aass, T., & Haaskjold, H. (2025). Kontroll i praksis: Effektene av styringsmål og endringslogg i store statlige prosjekter. *Stat & Styring*, 35(3), 56–61. <https://doi.org/10.18261/stat.35.3.9>

Welde, M., Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K., (2013). *Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase*. Concept-rapport nr. 39. Trondheim: Ex ante akademisk forlag. <https://hdl.handle.net/11250/2434628>

Vedlegg

5.1 Metodebeskrivelse for analyse av IKT-utgifter

Statsregnskapet.no er en digitalisering av statsregnskapet (Meld. St. 3) og en portal som fremstiller statens inntekter og utgifter. Det er en åpen og offentlig datakilde hvor statlige virksomheters regnskapstall, på tre-siffer artskontonivå etter standard kontoplan for statlige virksomheter, kan lastes ned. Vi vil imidlertid trekke frem noen forhold vi mener er relevante med hensyn til datakvalitet.

Kontoene i statsregnskapet.no gir informasjon på et relativt aggregert nivå. Det er ikke mulig å hente ut detaljer om ulike typer IKT-oppgaver eller tjenester under den enkelte konto.

Datagrunnlaget er basert på nøkkeltall for IKT-utgifter for bruttobudsjetterte virksomheter og IKT-kostnader for nettobudsjetterte virksomheter. Notatet omtaler dette som IKT-utgifter både for enkelhets skyld og fordi utgifter utgjør majoriteten av datagrunnlaget.

I nøkkeltallet for IKT-utgifter for bruttobudsjetterte virksomheter inngår utgifter til kjøp av programvarelisenser og datamaskiner (PC, servere m. m.) samt leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.), leie av datamaskiner og annet IKT-utstyr, programvare (anskaffelse), datamaskiner og annet IKT-utstyr (PCer, mobiltelefoner, nettbrett m.m.). Kjøp av konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv., og kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT samt utgifter til telefoni, datakommunikasjon, samband og internett inngår også. IKT-nøkkeltallet inkluderer ikke personalkostnader.

I standard kontoplan for statlige virksomheter som fører regnskapet etter kontantprinsippet er referansen for nøkkeltallet IKT-utgifter: summen av konto 474, 498, 642, 643, 652, 655, 671, 675 og 690. For bruttobudsjetterte virksomheter som fører regnskapet etter SRS er referansen for nøkkeltallet IKT-utgifter: summen av konto 104, 107, 128, 642, 643, 652, 655, 671, 675 og 690. For nettobudsjetterte virksomheter som alle fører regnskapet etter SRS er referansen: summen av konto 642, 643, 652, 655, 671, 675 og 690.

Merk at avskrivnings- og nedskrivningskostnader ikke er inkludert i nøkkeltallet IKT-kostnader. Disse kostnadene er det ikke mulig å hente ut av innrapporterte regnskapstall til statsregnskapet. Det vil si at vi ikke har tilgjengelig data for de totale IKT-kostnadene innrapportert på konto 104, 107 og 128 for nettobudsjetterte virksomheter.

5.2 Metodebeskrivelse for analyse av IKT-yrker i staten

DFØ har gjort en analyse av andel IKT-yrker i staten. Dette notatet bygger på mikrodata om ansatte i staten utlevert fra Statistisk sentralbyrå (SSB) til DFØ for statistiske analyser i tråd med statistikkloven § 14. Ved publisering av resultater fra prosjektet oppgis SSB som datakilde. SSB har ikke ansvar for de analyser, tolkninger eller konklusjoner som presenteres; dette er DFØs eget ansvar. Resultatene presenteres på et aggregert nivå slik at enkeltpersoner ikke kan identifiseres og er basert på den registerbaserte sysselsettingen over antall ansatte i staten fra SSB. Formålet med bruken av dataene knyttes til DFØs instruks punkt 3.4 der det fremgår at DFØ skal utvikle kunnskapsgrunnlag knyttet til status og forbedringsbehov i staten.

Staten defineres som «de samme enhetene som inngår i statsregnskapet.no.» Staten vil her si statsforvaltningen (departementene med underliggende virksomheter), Stortinget, Sametinget, Domstolene i Norge. Merk at Helseforetak, statlig eide aksjeselskap (som Equinor, Telenor, Statskraft, mv.) og offentlig kontrollerte enheter som statens forretningsdrift ikke er med i populasjonen.

Sysselsatte regnes å ha et IKT-yrke hvis de har arbeidsoppgaver der selve formålet er å installere, utvikle, drifte, evaluere og/eller ha ansvar for informasjonsteknologi. Denne tolkningen er hentet fra SSB som vist i artikkelen [Mange flere har IT-yrker – SSB](#).

Yrkeskodene og -inndelingen under er hentet fra standard for [yrkesklassifisering \(STYRK-08\) \(PDF\)](#). Sysselsatte med følgende yrker er definert som å ha IKT-yrker:

Utvalgte yrkeskoder for analysen av IKT-yrker i staten	
Yrkesgruppe	Yrkeskode
IKT-leder	1330 Ledere av IKT-enheter
IKT-rådgiver	2511 Systemanalytikere/-arkitekter
	2512 Programvareutviklere
	2513 Nett- og multimediautviklere
	2514 Applikasjonsprogrammerere
	2519 Andre programvare- og applikasjonsutviklere
	2521 Databasesdesignere og -administratorer
	2522 Systemadministratorer
	2523 Nettverksansvarlige
IKT-tekniker	2529 Sikkerhetsanalytikere mv.
	3511 Driftsteknikere, IKT
	3512 Brukerstøtte, IKT
	3513 Nettverks- og systemteknikere, IKT
	3514 Internett-teknikere
	7422 Tele- og IKT-installatører

