



Rapport 2026/11 | For Digitaliseringsdirektoratet



Samfunnsøkonomisk analyse av endret modell for tidligfasefinansiering av offentlige digitaliseringsprosjekter

Trinnvis finansieringsmodell som legger til rette for økt grad av eksperimentering, utprøving og pilotering.

Kristian Berg Roksvaag, Ingeborg Rasmussen og Siri Bråten Øye

Dokumentdetaljer

Tittel	Samfunnsøkonomisk analyse av endret modell for tidligfasefinansiering av offentlige digitaliseringsprosjekter
Rapportnummer	2026/11
Forfattere	Kristian Berg Roksvaag, Siri Bråten Øye og Ingeborg Rasmussen
ISBN	978-82-8126-768-8
Prosjektnummer	25-KRO-07
Prosjektleder	Kristian Berg Roksvaag
Oppdragsgiver	Digitaliseringsdirektoratet
Dato for ferdigstilling	27. februar 2026
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Digitalisering, finansieringsmodeller, samfunnsøkonomisk analyse, offentlig sektor

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vista Analyse har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av endret modell for tidligfasefinansiering av offentlige digitaliseringsprosjekter. Analysen har vurdert en trinnvis finansieringsmodell som legger til rette for økt grad av eksperimentering, utprøving og pilotering. Opprinnelig skulle det gjøres en samfunnsøkonomisk analyse av et satsingsforslag sendt fra Digitaliseringsdirektoratet til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, men behovet har endret seg under prosjektgjennomføringen. Merk at dette ikke er en komplett analyse av innovasjonsprosessen i offentlig sektor, men begrenser seg til å se på en liten del.

Prosjektet har vært gjennomført i perioden oktober 2025-januar 2026. Karwan Almassy har vært kontaktperson i Digitaliseringsdirektoratet.

Vi vil takke alle involverte for et godt samarbeid. Det gjelder særlig Espen Sjøvoll og Håkon Henjum i Digitaliseringsdirektoratet som har bidratt i faglige diskusjoner.

26.01.2026

Kristian Roksvaag
Partner
Vista Analyse AS

Ordliste

Scale (oppskalering)	Brukes om oppskalering av antall brukere. Dette er viktig for å øke gevinstrealiseringen.
Innovasjon og innovasjonsprosess	En innovasjon er en idé eller løsning som oppfattes som ny av aktøren som adopterer innovasjonen. Innovasjonsprosessen handler om å tilegne seg ny informasjon om en teknologis virkemåte.
Utviklingsprosess	Samlebetegnelse på innovasjonsprosessen og videre aktiviteter knyttet til utvikling og bygging av den tekniske løsningen man har hentet informasjon om i innovasjonsprosessen.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
En trinnvis finansieringsmodell med beslutningspunkter er samfunnsøkonomisk lønnsomt	7
Finansieringsmodellen bør evalueres 2-3 år etter innføring	8
1 Innledning	9
1.1 Oppdraget fra Digitaliseringsdirektoratet	9
2 Finansieringsmodeller for digitaliseringstiltak i Norge	10
3 Finansieringsmodeller for digitaliseringstiltak i andre land.....	13
3.1 10x USA	13
3.2 Digital Restart Fund – New South Wales (Australia)	14
3.3 Storbritannia	16
3.4 Utfordringsdrevet innovasjon (Sverige)	18
4 Hva sier tidligere forskning og utredninger?	20
4.1 Innovasjon og teknologiutvikling	20
4.2 “Fail large and slow” eller “fail small and fast”?	22
4.3 Trinnvis finansiering gir exit- og justeringsmuligheter som øker forventningsverdien av prosjektets samfunnsøkonomiske gevinst	22
4.4 Utprøving, pilotering og testing er viktig for å skape verdi av resultater fra FoU-prosjekter	24
5 Metode	27
6 Alternativene i analysen	29
6.1 Nullalternativet	29
6.2 Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter undervegs	32
7 Nytte og kostnader	35
7.1 Forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen	35
7.2 Kostnadsvirkninger	35
7.3 Ikke-prissatte nyttevirkninger	36
8 Konklusjoner	44
8.1 Tiltaksalternativet bør evalueres 2-3 år etter innføring	45
9 Referanser	47
A Trinnene i prosjektveiviseren	50
 Figurer	
Figur 2.1	Oversikt over prosjekter med støtte fra Medfinansieringsordningen.....11
Figur 2.2	Antall prosjekter støttet gjennom Stimulab.....12
Figur 4.1	Lineær modell for innovasjon
Figur 4.2	Innovasjon og finansielle virkemidler
Figur 4.3	Trinnvis finansiering med exit i tidlige utviklingsfaser påvirker forventningsverdien positivt.24

Figur 7.1	Utvikling i årlige nåverdikostnader til forvaltning og søknadsbehandling i nullalternativet og tiltaksalternativet, i millioner 2025-kroner.	36
Tabeller		
Tabell 2.1	Årlige kostnader til forvaltning av Medfinansieringsordningen, i millioner kroner.....	11
Tabell 2.2	Årlige kostnader til forvaltning av Stimulab-ordningen, i millioner kroner.....	12
Tabell 3.1	Oversikt over DRFs målsetninger.....	15
Tabell 5.1	Kvantum, enhetsverdi og samfunnsøkonomisk verdi i verdimatisemetoden.....	28
Figur 6.1	Mulig innretning av finansieringsmodellen.....	33
Tabell 7.1	Forutsetninger i den samfunnsøkonomiske analysen.....	35
Tabell 7.2	Nåverdikostnader til forvaltning av Stimulab og Medfinansieringsordningen, i millioner 2025-kroner.....	36
Tabell 7.3	Verdimatisemetoden på raskere gevinstrealisering.....	38
Tabell 7.4	Verdimatisemetoden på realopsjonsvurderinger – opsjoner gir redusert risiko og økt samfunnsøkonomisk effektivitet.....	40
Tabell 7.5	Verdimatisemetoden på økt innovasjonstakt, læring og kunnskaps- og kompetansebygging.....	42
Tabell 7.6	Verdimatisemetoden på redusert dobbeltarbeid som følge av tverrsektorielt samarbeid.....	42
Tabell 8.1	Oppsummering av ikke-prissatte nyttevirkninger.....	44
Tekstbokser		
Tekstboks 4.1	Gjengivelse av de 12 smidighetsprinsippene.....	25

Sammendrag og konklusjoner

Vår analyse viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å etablere en finansieringsmodell med en trinnvis tilnærming som legger til rette for økt grad av eksperimentering, utprøving og pilotering. En slik modell vil legge opp til at prosjekter prøves ut i liten skala, slik at man får mer informasjon om løsningen. Slik kan prosjekter som viser til gode resultater og potensiale i utprøving gis videre finansiering, mens prosjekter som ikke har tilstrekkelig fremdrift, ikke er realiserbare eller ikke har tilstrekkelig nyttepotensial kan avbrytes før det har påløpt store investeringskostnader. Analysen har ikke sett på prosjekter som er en del av Statens prosjektmodell.

En trinnvis finansieringsmodell med beslutningspunkter er samfunnsøkonomisk lønnsomt

Finansieringsmodellen som er analysert bygger på modellen i Digital Restart Fund i New South Wales, og er en «seed and scale»-tilnærming. Modellen legger til grunn at Digitaliseringsdirektoratet gir støtte til gjennomføring av én fase av gangen, og at finansiering til neste fase avhenger av resultater fra inneværende fase. Vurderinger om videre finansiering gjøres basert på forhåndsfastsatte kriterier for hver fase, av en ekspertgruppe som ikke selv er involvert i prosjektutviklingen

Finansieringsmodellen kan gjennom en mer trinnvis tilnærming legge til rette for økt grad av eksperimentering, utprøving og pilotering sammenlignet med dagens situasjon. Dette kan bidra til *raskere gevinstrealisering*, som bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

En svært viktig egenskap ved finansieringsmodellen, er at trinnvis finansiering fra tidlig- til senfase gir *exit- og justeringsopsjoner*. Dette innebærer at et prosjekt kan avbrytes eller justeres allerede i tidligfase, dersom det ikke kan vise tilstrekkelig fremdrift, realiserbarhet eller nyttepotensial. Ved å ta kostnaden for tidlig utprøving, får offentlig sektor mulighet til å gjøre beslutninger om videre finansiering basert på et bedre empirisk informasjonsgrunnlag fra utprøvningsresultatene. Slike opsjoner har en verdi:

1. *Risikoen for store feilinvesteringer reduseres* fordi prosjekter kan avbrytes tidlig før store investeringskostnader er påløpt dersom de ikke er realiserbare, har for treg fremdrift eller vil gi for lave nyttevirksomheter.
2. Muligheten til å avbryte eller justere prosjekter underveis gir mulighet til omfordeling av ressurser internt i et prosjekt, eller ved at ressurser fra avbrutte prosjekter settes inn på nye prosjekter. Justering av eksisterende prosjekter og å flytte ressurser til nye prosjekter kan bidra til *økt samfunnsøkonomisk effektivitet* ved at man oppnår høyere gevinstrealisering for de samme ressursene. Dette tilsvarer økt nytte per investerte krone.

Videre kan endret finansieringsmodell bidra til *økt innovasjonstakt* som følge av at man gjennom tidligfasefinansiering får testet ut flere ideer. På denne måten får man økt læring og kunnskap, som kan bidra til å redusere risikoen knyttet til innovasjon. I tillegg kan innovasjonstakten påvirkes av at finansiering rettet mot tidligfase øker incentivene til å ta initiativ til samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak fordi problemet med positive eksterne virkninger reduseres.

Læring og kunnskapsutvikling har positive nyttevirksomheter utover å bidra til økt innovasjonstakt. Høyere kunnskaps- og kompetansenivå kan bidra til økt kvalitet i gjennomføringen av fremtidige digitaliseringsprosjekter. Det er viktig å understreke at også *prosjekter som mislykkes og dermed avbrytes i en tidlig fase har nyttevirksomheter i form av positive lærings- og kunnskapseksternaliteter*. Slike prosjekter kan gi økt kunnskap om barrierer og utfordringer med tekniske løsninger. I tillegg til å være positivt for innovasjonstakten, bidrar dette til å unngå at kostbare feil gjøres flere ganger.

I tillegg kan endret finansieringsmodell bidra til å redusere *dobbeltarbeid* sammenlignet med dagens situasjon. Årsaken til dette er at det legges opp til økt tverrsektorielt samarbeid og at Digitaliseringsdirektoratet får bedre oversikt over pågående digitaliseringstiltak som følge av at prosjekter støttes fra tidligfase. Dette kan bidra til større samordning og koordinering på tvers av prosjekter, slik at man unngår at offentlige virksomheter utvikler egne løsninger for felles behov. I tillegg kan bedre oversikt over tiltak bidra til å øke gjenbruk av eksisterende løsninger, helt eller delvis.

Finansieringsmodellen bør evalueres 2-3 år etter innføring

Vi anbefaler at det gjøres en evaluering av finansieringsmodellen 2-3 år etter innføring. Innretningen av finansieringsmodeller er ikke alene årsaken til at man i dag har utfordringer som for lite innovasjon, unødvendig høy finansiell risiko, forsinket gevinstrealisering, liten grad av gjenbruk av eksisterende løsninger og for lite tverrsektorielt samarbeid. For å løse disse utfordringene kreves det også endringer i forhold til hvordan man tilnærmer seg og jobber med offentlige digitaliseringsprosjekter. Blant annet må det til endringer i:

- Holdningen til å avbryte prosjekter underveis,
- Hvordan man jobber med gevinstrealisering (for eksempel økt bruk av nyttestyring),
- Omfanget av utredninger i tidligfase, og
- Hvordan man kan samarbeide på tvers for å finne felles behov og øke gjenbruk av eksisterende løsninger.

Finansieringsmodellen foreslått i tiltaksalternativet er ikke alene et sterkt nok virkemiddel til å kunne utløse tilstrekkelige endringer for å løse dagens utfordringer i helhet. Ved en evaluering må det derfor tas hensyn til at det ikke kan forventes at etablering av en trinnvis finansieringsmodell har løst hele problemet, men må forventes å ha bidratt til endringer i positiv retning sammenlignet med før innføringen av tiltaksalternativet.

På dette tidspunktet bør det foreligge tilstrekkelig med erfaring om ordningen til å gjøre en vurdering av realiserte nyttevirksomheter og eventuelle endringer i kostnadsbildet som følge av omleggingen. På grunnlag av dette kan man vurdere om ordningen har tilstrekkelige nyttevirksomheter til å kunne skalere opp ordningen ved å be om økt finansiering over statsbudsjettet. I den forbindelse vil det også være naturlig å gjøre en vurdering av om det er behov for å tildele Digitaliseringsdirektoratet flere årsverk for å innføre et mer omfattende porteføljestyre og for å kunne øke kapasiteten i Digitaliseringsdirektoratets rådgivning inn mot prosjekter. Hvorvidt og i hvilken grad Digitaliseringsdirektoratet tilføres ekstra årsverk for disse aktivitetene, vil avhenge av erfaringene med disse aktivitetene etter innføring, som vi legger til grunn at gjennomføres innenfor dagens budsjetttrammer for ordningene.

1 Innledning

Finansiering av digitalisering i offentlig sektor skjer i dag i hovedsak ved brukerfinansiering og finansiering over statsbudsjettet. Eksempler på finansiering over statsbudsjettet er medfinansieringsordningen, Stimulab-ordningen eller satsingsforslag over statsbudsjettet. Felles for finansieringsmodeller i Norge er at de baserer seg på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom digitaliseringstiltaket har en kostnad på over 300 millioner kroner må satsingen i tillegg gjennom Statens prosjektmodell for investeringsprosjekter, som stiller strenge krav til dokumentasjon av blant annet kostnader, nytte og gjennomføringsmodell.

Det har i lengre tid vært en større diskusjon hvorvidt dagens finansieringsmodeller er kompatible med gjennomføring av digitaliseringsprosjekter. Bekymringen er knyttet til at finansieringsmodellene ikke understøtter en smidig utviklingsprosess, men er mer tilpasset en tradisjonell fossefalls-metodikk. Dette kan medføre at digitaliseringsprosjekter som burde vært gjennomført eller utprøvd ikke blir realisert. Endrete finansieringsmodeller, i form av for eksempel trinnsvis finansiering basert på milepæler/beslutningspunkter (staged funding) eller frø- og skaleringsmodeller (seed and scale) kan gi offentlig sektor virkemidler som understøtter effektiv og bærekraftig digitalisering.

Finansieringsmodeller bør være transparente, forståelige, kostnadseffektive og gi insentiver til god ressursutnyttelse. De bør videre understøtte samfunnsøkonomisk lønnsomhet, herunder hensynta potensiell markedssvikt og fordelingsvirkninger. Det er vår erfaring at mange digitaliseringstiltak ikke realiseres fordi de fra et bedriftsøkonomisk ståsted ikke er lønnsomme, men er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette gjelder ofte fellesløsninger hvor nytten oppstår et annet sted enn kostnadene (fordelingsvirkninger og koordineringssvikt), i tilfeller der det er nettverks-effekter i form av at nytten per bruker øker med antall brukere eller positive eksterne effekter. Slike fordelingsvirkninger og markedssvikter medfører at tiltaket ikke får tilstrekkelig finansiering.

1.1 Oppdraget fra Digitaliseringsdirektoratet

Digitaliseringsdirektoratet har behov for en uavhengig analyse av hvordan finansieringsmodeller for digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor i Norge kan se ut, og hvordan de kan understøtte effektiv og bærekraftig digitalisering. Analysen tar utgangspunkt i et satsingsforslag sendt fra Digitaliseringsdirektoratet til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Satsingsforslaget ble senere trukket tilbake da det per nå ikke er behov for friske midler.

Oppdraget innebærer en samfunnsøkonomisk analyse av en finansieringsmodell med trinnsvis tilnærming som legger til rette for økt grad av eksperimentering, utprøving og pilotering. Vi har i analysen lagt til grunn at det etableres en trinnsvis finansieringsmodell med en «seed og scale»-tilnærming med faste beslutningspunkter mellom hver fase. Det gis videre en beskrivelse av internasjonale eksempler på alternative finansieringsmodeller, og hvordan slik modell kan fungere i praksis i Norge.

Prosjektet er avgrenset fra å gjøre analyse eller vurdering av Statens prosjektmodell.

2 Finansieringsmodeller for digitaliseringstiltak i Norge

I dag kan offentlige digitaliseringsprosjekter få støtte enten gjennom Statens prosjektmodell, medfinansieringsordningen eller Stimulab. Det er heller ikke uvanlig at det bevilges mindre beløp til spesifikke digitaliseringstiltak direkte over statsbudsjettet.

Digitaliseringsdirektoratet har registrert over 550 digitaliseringstiltak, fordelt på statlige og kommunale virksomheter, samt enkelte private og frivillige aktører med offentlige samfunnsoppdrag. Tiltakene varierer i størrelse, organisering og teknologibruk. 99 tiltak er knyttet til minst en annen finansieringskilde enn virksomhetens eget budsjett. Merk at oversikten ikke er komplett og må videreutvikles (Digitaliseringsdirektoratet, 2025).

2.1.1 Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell retter seg mot store statlige digitaliseringsprosjekter med budsjetterte kostnader på over 300 millioner kroner. Til slike prosjekter stilles det blant annet krav til at prosjektet gjennomgår ekstern kvalitetssikring (KS1 før regjeringens konseptvalg og KS2 før Stortingets beslutning om finansiering og gjennomføring) og at prosjektet følger følgende faseinndeling (Finansdepartementet, 2023):

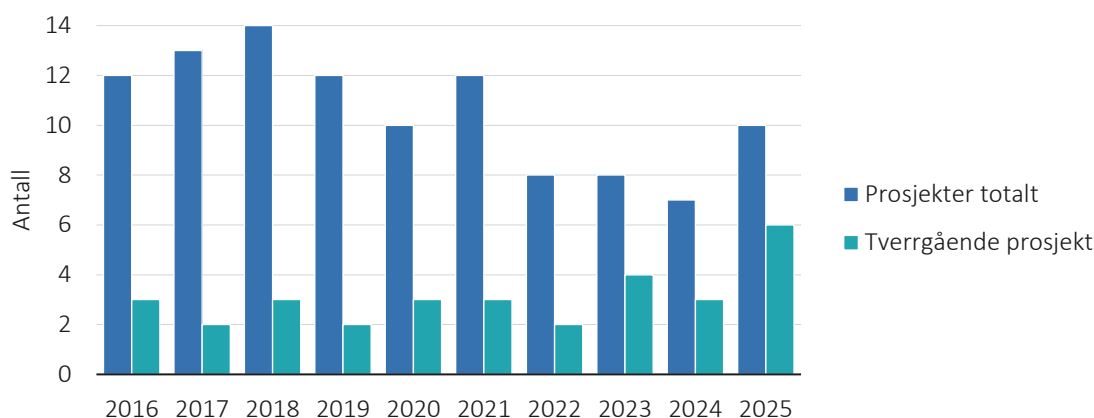
- Idéfase
- Konseptfase
- Forprosjekt
- Gjennomføring

I snitt gjennomføres det 20 prosjekter per år i Statens prosjektmodell.

2.1.2 Medfinansieringsordningen

Medfinansieringsordningen er rettet mot små og mellomstore digitaliseringstiltak med budsjetterte kostnader på mellom 10 og 100 millioner kroner. Prosjektene kan motta inntil 50 prosent finansiering gjennom ordningen, med en øvre begrensning på 50 millioner kroner i opptil tre år. Medfinansieringsordningen er foreslått bevilget 113,5 millioner kroner over statsbudsjettet i 2026. Dette er et kraftig kutt fra 2025, da ordningen var bevilget 180,1 millioner kroner. Formålet med medfinansieringsordningen er å bidra til at digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme realiseres. Prosjekter må ha nådd en høy modenhetsgrad for å få støtte gjennom medfinansieringsordningen. Prosjekter som har nådd gjennomføringsfasen kvalifiserer ikke for støtte (Digitaliseringsdirektoratet, 2025)¹. Som vist i Figur 2.1, har antall prosjekter som støttes gjennom medfinansieringsordningen gått ned siden 2018.

¹ Digitaliseringsdirektoratet har utviklet Prosjektveiseren som er en veiledning for hvordan prosjekter skal gjennomføres i offentlig sektor. Prosjektveiseren består av seks faser som beskrives i Vedlegg A. Gjennomføringsfasen er ett av trinnene.

Figur 2.1 Oversikt over prosjekter med støtte fra medfinansieringsordningen

Kilde: Vista Analyse basert på oversikt fra Digdir ([Prosjekt med støtte fra medfinansieringsordningen](#) | Digdir)

I dag forvaltes medfinansieringsordningen av et fast team som til sammen utgjør 1,4 årsverk gjennom året. I tillegg bidrar ressurser fra andre avdelinger i Digitaliseringsdirektoratet i selve søknadsbehandlingen. Det er snakk om 3-4 personer som bidrar med omkring 50 prosent av tiden sin i en periode på to måneder. Tabell 2.1 viser den årlige kostnaden til forvaltning av medfinansieringsordningen.

Tabell 2.1 Årlige kostnader til forvaltning av medfinansieringsordningen, i millioner kroner

Variabel	Verdi
Årsverk til forvaltning	1,4
Ekstra ressurser til søknadsbehandling (årsverk)	0,3
Kostnader til forvaltning (i millioner kroner)	1,1
Kostnader til søknadsbehandling (i millioner kroner)	0,2
Totale årlige kostnader til forvaltning og søknadsbehandling	1,3

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet og Vista Analyse

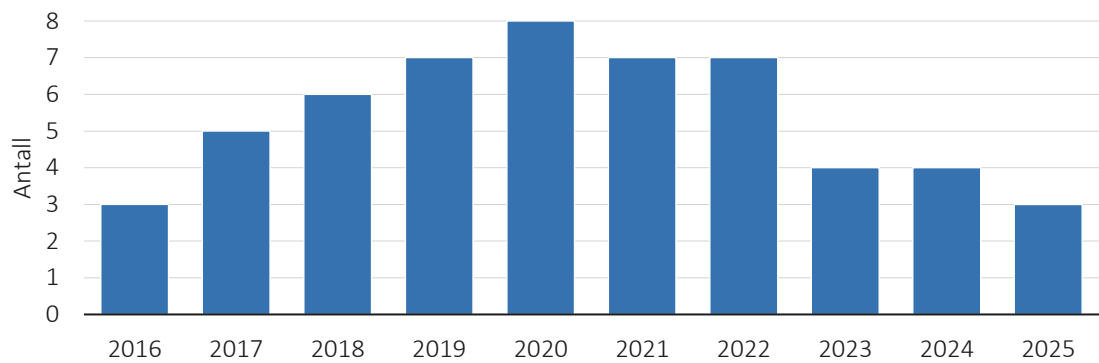
2.1.3 Stimulab

Stimulab er en tilskuddsordning rettet mot statlige og kommunale virksomheter, og skal bidra til å stimulere offentlig innovasjon fra et brukerperspektiv, med mål om å skape bedre og mer helhetlige løsninger for brukere, samt en mer effektiv forvaltning. Det vil si at Stimulab er rettet mot innovasjon i tidligfasen i utviklingsprosessen. I statsbudsjettet for 2026 er det bevilget 5,5 millioner kroner til Stimulab, som Stimulab kan fordele mellom prosjektene som støttes. Det er krav til at prosjekter som støttes er åpne og at prosjektet ikke allerede har besluttet en løsning på problemet som ønskes løst. I tillegg til finansiering tilbyr Stimulab et team med representanter fra Digitaliseringsdirektoratet og DOGA², som bidrar med tverrfaglig veiledning til prosjekter som støttes.

² DOGA står for Design og Arkitektur Norge, og arbeider med å stimulere innovasjon og berekraftig verdiskaping gjennom arkitektur og design. [Design og arkitektur Norge](#) | DOGA

Formålet med Stimulab er å løse komplekse samfunnsutfordringer gjennom design på tvers av sektorer. Videre er det et mål for Stimulab at prosjektene som støttes skal bidra til økt kunnskap om og erfaring med innovative arbeidsmåter med brukerbehovet i sentrum. Prosjekter som støttes blir derfor veiviserprosjekter som andre i offentlig sektor kan lære av og hente inspirasjon fra (Digitaliseringsdirektoratet, 2025). Figur 2.2 viser utviklingen i antall prosjekter som har mottatt støtte gjennom Stimulab-ordningen. Fra 2020 har antallet prosjekter gått ned.

Figur 2.2 Antall prosjekter støttet gjennom Stimulab



Kilde: Vista Analyse basert på oversikt fra Digdir ([Prosjektportefølje Stimulab | Digdir](#))

Videre viser Tabell 2.2 årlige forvaltningskostnader knyttet til Stimulab-ordningen.

Tabell 2.2 Årlige kostnader til forvaltning av Stimulab-ordningen, i millioner kroner

Variabel	Verdi
Årsverk til forvaltning og søknadsbehandling	2,5
Totale årlige kostnader til forvaltning og søknadsbehandling	1,9

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet og Vista Analyse

2.1.4 Bevilgninger til enkeltprosjekter over statsbudsjettet

Videre er det verdt å nevne at både Digitaliseringsdirektoratet og andre statlige etater kan få bevilgninger til enkeltprosjekter innen digitalisering direkte over statsbudsjettet. Under følger en liste med eksempler på enkeltprosjekter som er foreslått støttet med mindre beløper direkte over statsbudsjettet for 2026:

- Digital gravferdsmelding: 15,3 millioner kroner (samarbeid mellom Digdir og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark – står under Barne- og familiedepartementet i statsbudsjettet)
- Digital hverdag – fullmaktsløsning og MinID i skole: 15 millioner kroner (Digdir)
- Digital hverdag – inkludering og opplæring: 8 millioner kroner (Digdir)
- Digitalisering i domstolene: 10 millioner kroner (Justis- og beredskapsdepartementet)
- Plan- og byggesaksprosesser – forenkling og digitalisering: 30 millioner kroner (Direktoratet for byggkvalitet)

3 Finansieringsmodeller for digitaliseringstiltak i andre land

I dette kapitlet beskriver vi hvordan andre land finansierer digitaliseringstiltak, samt erfaringer med modellene. Beskrivelsene baserer seg på et enkelt litteratursøk, delvis på notater fra Digitaliseringsdirektoratet og en gjennomgang av hvordan IT-utvikling i offentlige sektor bør finansieres (Jørgensen & Ngereja, 2024).

3.1 10x USA

10x-programmet ligger under General Service Administration's (GSA) Technology Transformation Services (TTS)-program. Programmet finansieres av Digital Services Fund, som har et bredt mandat innenfor nye produkter og tjenester for myndighetene. 10x skal ha en fleksibel og innovativ tilnærming til teknologi som kan løse utfordringer myndighetene står overfor. Statlig ansatte kan komme med ideer til måter å forbedre befolkningens opplevelse med myndighetenes digitale løsninger (General Service Administration, u.d.).

Ideen bak programmet er at ansatte i den føderale myndigheten har dyp innsikt i hvilke utfordringer myndighetene står overfor, og kan dermed ha gode forslag til hvordan ny teknologi eller nye tjenester kan bidra til å løse utfordringsbildet. Ansatte mangler imidlertid midlene til å kunne utforske eller utvikle slike ideer. 10x ble dermed designet for å lage en kobling mellom ideene fra ansatte og midlene som kreves for å bringe ideen til liv. Ideer som passer med 10x sine investeringsprioriteringer gis prioritet. Formålet med programmet er å skape verdier som er ti ganger større enn investeringen. Verdi måles som kostnadsbesparelser, forbedret effektivitet eller samfunnsnytte. Videre skal investeringene være addisjonelle, som vil si at 10x har mål om å utløse prosjekter, og dermed løse utfordringer, som ikke ville blitt løst uten programmet (Observatory of Public Sector Innovation, 2020).

10x kan sammenlignes med et oppstartsstudio innad i den føderale myndigheten i USA, ettersom de har integrert praksiser fra privat sektor. (General Service Administration, u.d.). Dette kan trolig bidra til å stimulere innovasjon.

Modellen er inndelt i fire faser:

1. **Investigation:** I denne fasen gjøres det en vurdering av om ideen er verdt å utvikle videre. Teamet analyserer om det foreligger et reelt problem som teknologi kan bidra til å løse, og hvor mange mennesker som berøres. Dersom vurderingen viser at problemet har begrenset betydning for offentlighetens opplevelse av myndighetene, at det allerede pågår arbeid for å løse utfordringen, eller at 10x ikke er den mest hensiktsmessige tilnærmingen for å løse problemet, avsluttes prosjektet. Hvis analysen derimot bekrefter at problemet er betydelig og at en teknologisk løsning kan gi betydelig effekt, anbefaler teamet å gå videre til fase 2.
2. **Discovery:** I denne fasen gjøres det forsøk på å få en dypere forståelse av problemet. I tillegg er det avgjørende å kartlegge det teknologiske landskapet, markedsforhold og mulige barrierer eller utfordringer som kan være til hinder for skaleringsmulighetene. Eksterne strategikere, forskere og ekspertressurser kan hentes inn i forbindelse med dette arbeidet.

Formålet med fasen er å opparbeide en god forståelse av risikofaktorer, muligheter og hvordan løsningen kan tilpasses markedet.

Dersom det i denne fasen vurderes at ideen ikke er et knyttet til et teknologiproblem likevel, vil det ikke investeres mer tid eller penger i å utvikle et produkt eller en tjeneste. Dersom det vurderes at det er potensiale for en teknologisk løsning, og det ikke foreligger andre årsaker til å avslutte prosjektet, investeres nødvendige ressurser for å starte utviklingen av prototyper.

3. **Develop:** I denne fasen utvikles prototyper for «minimum viable product» (MPV) for å se hvordan en løsning fungerer (ev. hva som ikke fungerer) i praksis. I denne fasen gjennomføres også brukertesting, og det legges ned arbeid i å finne hvilken etat som kan overta ansvaret for løsningen når den er ferdigutviklet. Etatene er altså ikke selv involvert i tidligfasen, ettersom det er 10x og deres partnere som står for selve utviklingsarbeidet. I denne fasen skal man også finne ut hvordan løsningene kan integreres med ulike etaters prioriteringer og eksisterende systemer. Det er også avgjørende å danne et bilde av hvordan implementering kan påvirke eksisterende arbeidsflyter, og hvordan 10x kan hjelpe etaten som eier produktet med å lykkes etter at løsningen overleveres. De fleste 10x-prosjekter avsluttes etter fase 3, når produktet leveres til etaten som er eier av produktet. I noen få tilfeller kreves mer finansiering og ressurser. Disse prosjektene går videre til fase 4.
4. **Scale:** Målet er å skalere løsningen bredt. Teamet jobber med å sikre robust infrastruktur, etablere langsiktig finansiering, og integrere løsningen i relevante systemer. Denne fasen handler om å oppnå vedvarende effekt og overføre løsningen til normal drift. Det endelige målet er å transformere digitale tjenester for offentligheten.

Kilde: General Service Administration (10x's Unique Approach: Phases, Process | 10x - Solutions for Better Civic Tech)

Bruk av smidige prinsipper og fortløpende evalueringer sikrer at kun prosjekter med positive resultater får videre midler. Dette gir mulighet til å avslutte prosjekter undervegs, som kan bidra til å ta ned risiko og redusere feilinvesteringer. Høsten 2025 ble det besluttet at det ikke skulle evalueres nye ideer, men investere i eksisterende ideer og i nye strukturer for å rette seg mot myndighetenes mest krevende utfordringer.

3.2 Digital Restart Fund – New South Wales (Australia)

Digital Restart Fund (DRF) er myndighetene i New South Wales sin modell for å finansiere digitaliserings- og IT-prosjekter på tvers av offentlige virksomheter. Fondet ble etablert gjennom Digital Restart Fund Act 2020. Ordningen er utformet for å modernisere utdaterte systemer, bygge gjenbrukbare plattformer og styrke den digitale kapasiteten på tvers av etater (New South Wales Government, 2025). Årsaken til at DRF ble opprettet var at tradisjonell finansiering av IT-prosjekter i New South Wales ikke var egnet til å holde tritt med den raske takten i digitaliseringsprosjekter. Med tradisjonelle modeller tok det for lang tid (minst ett år) å få finansiering til IT-prosjekter. Med innføringen av DRF ble det mulig å få finansiering til utprøvningsprosjekter, som i snitt har tatt fire uker å få finansiering til. Videre tar det i snitt tre til fire måneder å få finansiering til første fase av et gjennomføringsprosjekt (Jørgensen & Ngereja, 2024).

Formålet med DRF er å forbedre myndighetenes tjenesteleveranse, lette digital transformasjon og systemoppgraderinger, samt å forbedre operasjonell- og kostnadseffektivitet på tvers av offentlig sektor. Tabell 3.1 gir oversikt over målsetningene knyttet til DRF.

Tabell 3.1 Oversikt over DRFs målsetninger

Målområde	Beskrivelse
Effekt	Finansiering gjennom DRF skal gi forbedringer i tjenesteleveranser, positive samfunnseffekter og samfunnsøkonomiske nyttevirkninger.
(Kostnads)effektivitet	Det trekkes frem at effektivitet handler om verdien av penger. Selv om ikke det mest kostnadseffektive alternativet alltid er det beste alternativet, forventes det av skattebetalerne at myndighetene bruker skattepengene på en kostnadseffektiv måte.
Fordeling av midler	Finansiering skal fordeles rettferdig og fornuftig med formål å oppnå digital transformasjon i New South Wales som både dekker hele økonomien, hele myndighetsapparatet og alle deler av samfunnet.
Transparens	Det skal foreligge klare begrunnelser for beslutninger om finansiering. Beslutningene skal begrunnes i DRFs strategiske målsetninger.
Beslutningsgrunnlag	For å sikre gode beslutninger om hvordan DRF-prosjekter og -programmer skal finansieres, skal beste tilgjengelige informasjon og ressurser legges til grunn.
Fortløpende forbedring	Fortløpende forbedringer skal bidra til fleksibilitet, at det tas forsvarlig risiko, at erfaringer medfører læring og at man oppnår god effekt, effektivitet og fordeling av midler i DRF-prosjekter og -programmer.

Kilde: New South Wales Government ([About the Fund](#) | [Digital NSW](#))

Det er i hovedsak to ulike finansieringstyper i DRF; seed- og scale-finansiering. Seed-finansiering gis til utprøvningsprosjekter som kan ha en maksimal varighet på 12 måneder. Slike prosjekter kan få opptil 10 millioner australske dollar i støtte. Utprøvningsprosjektene skal resultere i et «minimum viable product» (MVP), en prototype, «Proof of Concepts» eller andre piloteringsresultater (Jørgensen & Ngereja, 2024). Seed-finansiering foreslås gjerne for å redusere leveranse- og transformasjonsrisiko eller for å gi raskere nyttevirkninger.

Scale-finansiering gir finansiering til større prosjekter, med maksimal støtte på 20 millioner australske dollar. Omtrent 50 prosent av prosjektene som mottar seed-finansiering får senere scale-finansiering. Scale-prosjektene er typisk delt opp i flere leveranser, og finansieringen skjer trinnvis for å redusere risiko. Alle prosjekter med scale-finansiering må gjennom undervegsevalueringer gjennomført av eksterne eksperter. Hyppigheten på undervegsevalueringene varierer fra flere ganger i året til en gang per delleveranse eller årlig. Disse evalueringene gir vurderinger av hvorvidt prosjektet har potensiale til å oppnå fastsatte mål, identifisering av mulige problemer som kan gi utfordringer for leveransen, om det er behov for å sette inn tiltak, eller om prosjektet bør stoppes (Jørgensen & Ngereja, 2024).

En sentral karakteristikk ved finansieringsmodellen tilknyttet DRF, er at den er organisert gjennom en type porteføljestyre (Digital Transformation Board). Porteføljestyret er sammensatt av representanter fra ulike departementer og organisasjoner, og har ansvar for å prioritere hvilke ideer som skal motta finansiering, samt hvilken type finansiering som skal gis hvert enkelt prosjekt. Prioriteringene skal være i tråd med den nasjonale IT-strategien i Australia. Videre har porteføljestyret en sentral rolle knyttet til beslutninger om å stoppe pågående prosjekter basert på anbefalinger fra undervegsevalueringer (Jørgensen & Ngereja, 2024).

I tillegg til porteføljestyret er det etablert samarbeidsfora, kalt Portfolio of Agencies (PoF) hvor departementer og etater i New South Wales møtes for å samordne investeringer i offentlige digitaliseringsprosjekter. Dette skal bidra til å unngå at ulike departementer og etater skaffer egne

løsninger for felles, tverrgående behov (Jørgensen & Ngereja, 2024). På denne måten økes også potensialet for gjenbruk av digitale løsninger, som virker kostnadsbesparende.

Finansieringsprosessen består av seks faser:

1. Departementer og etater (PoA) oppdaterer hvert år digitale planer på tre års sikt, slik at de er i tråd med myndighetenes og porteføljens strategi og prioriteringer. Disse planene brukes som en liste over prosjekter som kan være aktuelle for finansiering fra DRF.
2. Prosjektene må møte DRFs utvalgskriterier. Digital Transformation Board prioriterer prosjektene i en pipeline. I denne prioriteringen avgjøres det også om prosjektet skal få seed- eller scale-finansiering.
3. Prioriterte prosjekter må forberede business caser, som vurderes opp mot kriteriene. Formålet med dette er å avgjøre hvilke prosjekter som trolig vil gi best utfall og mest verdi for pengene.
4. Basert på anbefalinger, blant annet fra DRF, beslutter Department of Customer Service og ministeren hvilke prosjekter som skal få seed- og scale-finansiering. Scale-prosjekter sendes også til Expenditure Review Committee (ERC) for godkjenning.
5. Prosjekter mottar finansiering og registrerer seg i en rapporteringsportal.
6. Prosjektene rapporterer månedlig om fremdrift og budsjett. Ved avslutning av prosjektet skal det gjennomføres en evaluering for å vurdere om prosjektet har klart å realisere de forventede nyttevirkningene.

Kilde: (New South Wales Government, u.d.) [Digital Restart Fund](#) | [Digital NSW](#)

3.3 Storbritannia

3.3.1 Nyopprettet innovasjonsfond skal støtte 'test and learn culture'

Myndighetene i Storbritannia annonserte i slutten av 2024 at de ville opprette et fond på 100 millioner pund. Fondet skulle brukes til team som bruker 'test and learn culture' for å håndtere noen av de største utfordringene offentlig sektor står ovenfor. Formålet er å reformere offentlig sektor ved å innføre mer eksperimentelle og smidige arbeidsmetoder, og baserer seg på en anerkjennelse av at man ikke vil oppnå myndighetenes målsetninger uten å gjøre endringer (Cabinet Office, 2024).

"Test it. Fix the problems. Change the design. Test it again. Tweak it again. And so on, and so on, for as long as you provide the service. Suddenly, the most important question isn't, 'How do we get this right the first time?'. It's 'How do we make this better by next Friday? That's the test and learn mindset, and I'm keen to see where we can deploy it in government. Where we can make the state a little bit more like a start-up."

Sitat fra: Pat McFadden, [Pat McFadden vows to make the state "more like a start up" as he deploys reform teams across country](#) - GOV.UK

I stedet for å fokusere på omfattende styringsdokumenter gir myndighetene utfordringer som skal løses til tverrfaglig sammensatte team. Disse teamene er lokalisert rundt om i Storbritannia, og ansatte i tech-firmaer oppfordres til midlertidig ansettelse (6-12 måneder) for å jobbe med nasjonale utfordringer. Teamenes oppgave er å eksperimentere, teste og innovere for å skape

gode løsninger på utfordringene myndighetene står overfor. De to første prosjektene som ble gjennomført som del av initiativet rettet seg mot familiestøtte og midlertidig bosted i Manchester, Sheffield, Essex og Liverpool. Prosjektene startet opp i januar 2025, og planen er å etter hvert utvide til andre deler av landet (Cabinet Office, 2024).

3.3.2 Gov.uk 'Guidance on agile digital and IT projects' (UK)

Storbritannia har introdusert et rammeverk – 'Guidance on agile digital and IT projects', for planlegging og godkjenning av smidige digitaliserings- og IT-prosjekter. Rammeverket innebærer at offentlige prosjekter innen digitalisering og IT får midler i faser, og legger dermed opp til trinnvis finansiering av digitaliserings- og IT-prosjekter (Gov.uk, 2024).

Rammeverket legger opp til at prosjekter skal gjennom følgende faser:

1. **Discovery-fasen** handler om å forstå problemet som skal løses før man går i gang med å utvikle en løsning. Fokuset skal være å lære om brukerens behov, mulige utfordringer som kan oppstå ved utvikling av ny løsning, forbedringspotensial og den underliggende politiske hensikten med tiltaket. Formålet med denne fasen er å danne grunnlag for å vurdere om nytten av å se nærmere på tiltaket er høyere enn kostnadene. Discovery-fasen er over når det kan tas beslutning om prosjektet skal videre til alpha-fasen (GOV.UK, u.d.).
2. **Alpha-fasen** brukes til å teste ideer og bygge ulike prototyper. Dette gir mulighet til utprøving av nye ideer og innovasjon av nye løsninger. For å gå videre til neste fase må det foreligge en prototype som er tilstrekkelig til å kunne ta en avgjørelse på om prosjektet bør videreutvikles. I alpha-fasen skal det også gjøre vurderinger av hvorvidt løsningen er egnet til å løse brukerens behov på en kostnadseffektiv måte og om man har tilstrekkelig budsjett og bemanning til å kunne levere. Det skal også fastsettes suksessmål for prosjektet (GOV.UK, u.d.).
3. **Beta-fasen** brukes til å videreutvikle den beste ideen fra alpha-fasen og utvikle det til en løsning som kan tas i bruk. I denne fasen er det vesentlig å finne løsninger på hvordan tjenesten kan integreres med andre løsninger, ev. hvordan man kan begynne prosessen med å erstatte en eksisterende løsning. I beta-fasen skal man klargjøre løsningen for ibruktagelse av ekte brukere. Det skal også legges vekt på å minimere risiko og maksimere læringspotensial. Det skal være fokus på å få løsningen til å fungere så godt som mulig ved hjelp av brukerundersøkelser, og det skal samles data om hvor suksessfull løsningen er målt etter suksessmålene identifisert i alpha-fasen (GOV.UK, u.d.).
4. **Live-fasen** handler om å drifte tjenesten på en bærekraftig måte, samt å gjøre forbedringer (GOV.UK, u.d.).
5. **Retiring your service** er ikke en del av selve utviklingsprosessen, men handler om eventuell avvikling av tjenesten, for eksempel som følge av at det ikke lenger er behov for den (GOV.UK, u.d.).

I hver fase foretas det en vurdering av hvorvidt prosjektet skal avsluttes eller gå videre til neste fase. Departementer kan gi tidlig finansiering for Discovery- og Alpha-faser (opp til £750 000 fra egne budsjetter) uten behov for fullstendig Treasury-godkjenning. Dette muliggjør tidlig utprøving og utforskning, og gir mulighet for innovasjon og testing før full utvikling. Videre er det lagt opp til at videre finansiering i Beta- og Live-faser skjer på grunnlag av resultatene fra tidligere

faser, med økt fokus på produktdemonstrasjoner og kontinuerlig evaluering (Gov.uk, 2024). Dette sikrer en smidig og kontrollert tilnærming som balanserer raske leveranser og økonomisk styring.

3.4 Utfordringsdrevet innovasjon (Sverige)

Utfordringsdrevet innovasjon, på svensk Utmaningsdriven innovation (UDI), var et program utviklet av Vinnova for å fremme innovasjon som løser komplekse samfunnsutfordringer. Vinnova er innovasjonsmyndigheten i Sverige og underlagt Näringsdepartementet. UDI retter seg mot organisasjoner fra alle sektorer som ønsker å samarbeide om å utvikle innovative løsninger på systemnivå. Et mål med UDI er å bidra til bærekraftig utvikling i tråd med FNs Agenda 2030 (Vinnova, 2021).

UDI krever samarbeid på tvers av sektorer og aktørgrupper. Digitaliseringsprosjekter har mottatt støtte. Alle typer organisasjoner kan søke, men det stilles krav om at prosjektene har en tydelig kobling til samfunnsutfordringer, bidrar til bærekraftsmålene og har en balansert kjønnsrepresentasjon i team og beslutningsprosesser (Vinnova, 2021).

Finansieringen i UDI er strukturert i tre steg, som følger prosjektets utvikling fra idé til implementering.

1. **Initiering:** I det første steget ble det gitt støtte til å utvikle idéen, definere utfordringen og etablere samarbeid. Her kunne prosjektene få inntil 500 000 svenske kroner i finansiell støtte.
2. **Samarbeidsprosjekt:** I andre steg var fokuset på å styrke samarbeidet mellom aktørene. Utvikling og testing av innovative løsninger var viktig i denne fasen. I steg 2 kunne prosjektene maksimalt få 10 millioner svenske kroner i støtte.
3. **Implementering:** Det siste steget i prosessen handlet om å teste løsninger i større skala. Her skulle det også legges vekt på å utvikle en forretningsmodell for løsningen. Her kunne prosjektene få inntil 20 millioner svenske kroner.

Årsaken til at det ble bevilget større summer i steg 2 og 3, var for å legge til rette for at prosjekter kunne jobbe langsiktig med å løse komplekse samfunnsutfordringer. For å kunne søke om støtte til neste steg, stiltes krav til at forrige steg var fullført og at det var blitt godkjent (Vinnova, 2021).

Underveis i prosessen falt flere prosjekter fra. Frem til 2021 hadde totalt 783 prosjekter fått støtte. Mens i overkant av 500 prosjekter hadde fått støtte i steg 1, var det kun i overkant av 50 prosjekter som mottok støtte i steg 3 (Rambøll, 2022).

I rapporten *'Analysis of The Challenge-Driven Innovation Programme – Final Report'* (Rambøll, 2022), gjøres det en gjennomgang av læringspunkter fra utformingen av UDI. Vi trekker her frem noen av læringspunktene som kan være relevante i en vurdering av den samfunnsøkonomiske nytten av å endre innretningen av finansieringsmodeller i en norsk digitaliseringskontekst:

- Prosjektet bør utforske og beskrive behovene før en løsning foreslås.
- Trinnvis finansiering trekkes frem som en klar suksessfaktor.
- Man bør sørge for at løsningene som utvikles gjennom programmet kan håndteres etter at løsningen er ferdigutviklet.

- Det anbefales å prioritere en aktiv form for porteføljestyre, ettersom mange prosjekter retter seg mot de samme samfunnsutfordringene. Dette gir behov for utveksling av hva man har lært, identifiserte barrierer og kunnskapshull.

UDI ble nedlagt som følge av at Vinnova har gjort en omstilling av virksomheten for å i større grad kunne bidra til bærekraftig omstilling. Siste steg 3-uitlysning var høsten 2023.

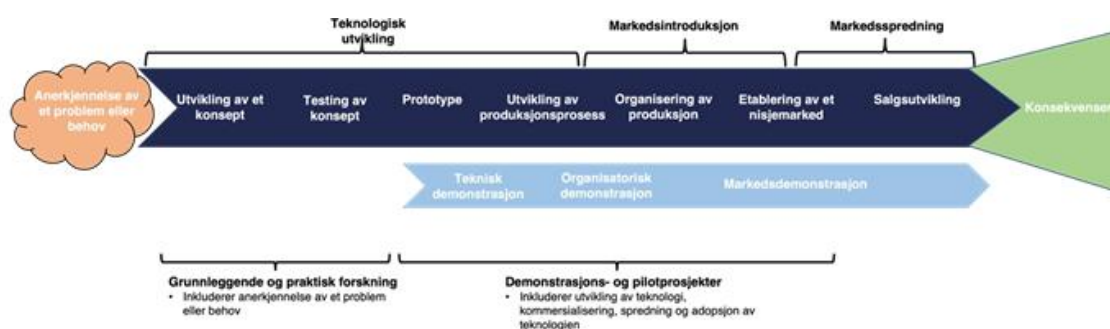
4 Hva sier tidligere forskning og utredninger?

Vi går her gjennom litteratur og samfunnsøkonomisk teori som har betydning for ressursallokering til innovasjon og utvikling av digitaliseringsløsninger. Særlig vektlegges trinnvis finansiering, opsjonsteori, samt pilot- og utprøvningsprosjekters rolle i innovasjons- og utviklingsprosessen.

4.1 Innovasjon og teknologiutvikling

Figur 4.1 viser en lineær modell for innovasjon og teknologiutvikling. Innovasjons- og utviklingsprosessen starter med at man erkjenner at det er et problem som må løses, eller at det finnes et behov som i dag ikke er dekket. For å løse problemet eller dekke behovet, kommer det inn ideer til hvordan det kan løses. Etter hvert i prosessen, vil ideer testes og prøves ut, for eksempel gjennom pilotering. Gjennom prosessen vil noen ideer og løsninger falle fra, mens andre videreutvikles. *De som faller fra har også en nytteside, ettersom de bidrar med læring og kunnskap om hva som ikke virker eller hva som ikke kan realiseres gitt rammebetingelsene.* Slik læring kan gjøre at man senere unngår investeringer i prosjekter som ikke kommer samfunnet til gode (Vista Analyse, 2023).

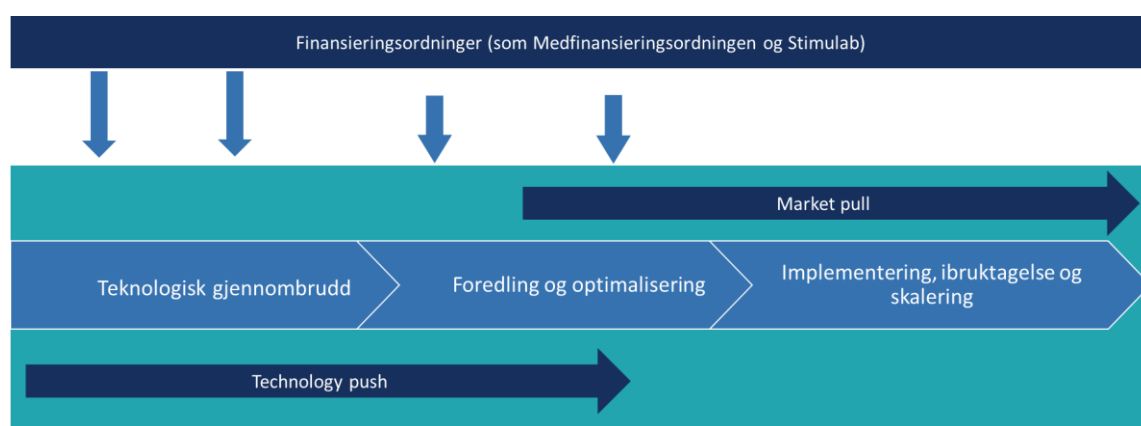
Figur 4.1 Lineær modell for innovasjon og teknologiutvikling



Kilde: Vista Analyse basert på Bossink (2015) og Rogers (2003)

Innovasjon kan også ses i sammenheng med bruk av virkemidler som kan påvirke utviklingsprosessen fra idé til ibruktagelse av løsningen. Dette er vist i Figur 4.2. Innovasjons- og utviklingsprosessen er forenklet til tre stadier, som påvirkes av finansieringsordninger som er ment å stimulere innovasjon av digitaliseringsløsninger i offentlig sektor. Finansieringsordninger rettet mot innovasjon og utvikling av digitaliseringsløsninger vil ha størst effekt i de to tidligste fasene av innovasjons- og utviklingsprosessen illustrert i figuren under. Hvorvidt effekten er sterkest i fasen knyttet til teknologisk gjennombrudd eller foredling og optimalisering avhenger av innretningen på finansieringsordningen.

Figur 4.2 Finansielle virkemidler kan bidra til økt innovasjonstakt



Kilde: Vista Analyse

Innenfor smidig utvikling arbeides det ofte iterativt med veksling mellom utforskning, utvikling og testing. I slike tilfeller blir det overlapp mellom innovasjons- og utviklingsprosessen, slik at arbeid med innovasjon og utvikling kan skje om hverandre. Innovasjonsprosessen kan da beskrives som en del av utviklingsprosessen. Ettersom smidig utvikling er godt egnet innen digitaliseringstiltak, bruker vi heretter begrepet utviklingsprosessen som en samlebetegnelse på aktiviteter knyttet til både innovasjon og utvikling fra identifisering av behov til løsningen er ferdig utviklet. Begrepet innovasjon benyttes mer konkret når vi omtaler aktiviteter som typisk foregår i tidlige faser av utviklingsprosessen, hvor man jobber med å tilegne seg informasjon om en teknologisk virkemåte.

Market pull – virkemidler for å stimulere etterspørselen

For at innovasjon skal skje, må det finnes et marked der løsningen etterspørres. Selv om offentlig sektor ikke gjennomfører digitaliseringsprosjekter for å utvikle løsninger som skal kommersialiseres og omsettes i et marked finnes det etterspørsel etter løsningene. Etterspørselssiden består av potensielle brukere av løsningen, som kan være offentlig ansatte eller innbyggere med behov for bruk av digitale løsninger i kontakt med myndighetene.

Finansielle virkemidler som kan bidra til å stimulere etterspørselen etter offentlige digitaliseringsløsninger er subsidier rettet mot brukerne av løsningen. Vurdering av slike subsidier er imidlertid utenfor omfanget av dette oppdraget, og vi går derfor ikke nærmere inn på dette. Virkningen av slike virkemidler er derfor ikke illustrert i Figur 4.2.

Teknologiutviklingspolitikk («technology push»)

Med en god innretning, kan finansieringsordninger bidra til at nok ideer kommer inn og prøves ut. Dette kan bidra til å øke innovasjonstakten innen digitaliseringstiltak i offentlig sektor. Slike virkemidler refereres gjerne til som aktiv teknologiutviklingspolitikk, eller «technology push», og begrunnes hovedsakelig i positive kunnskapseksternaliteter. Ved at flere ideer kommer til og prøves ut, for eksempel gjennom pilotering, oppstår læring og ny kunnskap (Vista Analyse, 2023). Dersom dette deles på tvers av aktører, vil man på sikt redusere risikoen knyttet til innovasjon og utprøving innen digitalisering. Dette kan igjen bidra til økt innovasjonstakt.

Pilotering kan også fungere som et *screeningverktøy* som allerede tidlig i utviklingsprosessen gir empirisk grunnlag for å vurdere om prosjektet har tilstrekkelig nyttepotensial.

4.2 “Fail large and slow” eller “fail small and fast”?

“Fail fast” handler om tidlig eksperimentering, iterasjoner og utprøving for å identifisere feil og andre utfordringer på et tidlig stadium, når investeringskostnadene fremdeles er på et relativt lavt nivå. Dette gir mulighet til å kunne avdekke eller avkrefte hvilke løsninger det er behov for på et tidlig stadium. Slik kan man tidlig i prosessen gjøre justeringer slik at man raskere finner gode løsninger. «Fail small and fast»-tankegangen brukes ofte som argument for smidig utvikling med forsert pilotering og utprøving av minimumsløsninger. Tilhengere argumenterer for at smidig utvikling med pilotering og utprøving av løsninger bidrar til fleksibilitet, lavere usikkerhet, læring underveis i utviklingsprosessen og at man unngår løsninger som er utdaterte (Landmark, 2025).

I dag finansieres en stor andel prosjekter som gjennomføres under Statens prosjektmodell etter en «fail slow»-logikk. Statens prosjektmodell vektlegger planlegging, kontroll og ansvarliggjøring. Dette innebærer at det brukes mye tid og ressurser på utredning og planlegging i tidlige faser. Kritikere av modellen trekker frem at det går for lang tid fra idé- til gjennomføringsfasen, og at man går glipp av læring som kunne vært generert av tidlig utvikling. Disse mener at man kan ta ned usikkerhet knyttet til behov, arbeidsprosesser og teknologivalg mer effektivt ved utprøving enn ved skrivebordsøvelser og omfattende utredning. Poenget gjør seg særlig gjeldende innen digitaliseringsprosjekter hvor det legges opp til testing og validering underveis, både av bruker-behov og den tekniske løsningen. Dette skal bidra til å redusere risiko og kostnader i senere stadier. Videre har det blitt trukket frem at fraværet av en mer trinnvis finansiering bidrar til store prosjekter som i for liten grad gjennomføres smidig (Landmark, 2025). Det kan innebære at prosjekter har kommet langt i utviklingen før løsningen testes ut. Kritikerne mener at det på dette stadiet gjerne har påløpt betydelige investeringskostnader, som bidrar til å øke risikoen sammenlignet med prosjekter som utvikles med en «fail fast»-logikk.

Det er imidlertid verdt å nevne at «fail fast»-logikken ikke er velegnet for alle typer prosjekter. I store prosjekter med flere gjensidige avhengighetsforhold mellom ulike deler av løsningen, kan mulighetene for smidig utvikling med iterasjoner, pilotering og utprøving være mer krevende å gjennomføre enn i prosjekter hvor arbeidet i større grad kan deles opp og prøves ut hver for seg. I slike store prosjekter vil det også være et faktisk behov for en grundig utredning tidlig i prosessen. Dette tilsier imidlertid ikke at man ikke i større grad bør legge til rette for mer utprøving og utviklingsarbeid der det er mulig, selv om store statlige prosjekter ikke alltid kan organiseres etter «fail fast»-logikk (Landmark, 2025).

Ifølge en evaluering av Digital Restart Fund, er en av fordelene med IT-prosjekter at de ofte kan leveres i moduler (Nous Group, 2024). Dette taler for at «fail fast»-logikken ofte kan være egnet for digitaliseringsprosjekter.

4.3 Trinnvis finansiering gir exit- og justeringsmuligheter som øker forventningsverdien av prosjektets samfunnsøkonomiske gevinst

Alle innovasjonsprosjekter er beheftet med risiko. Hvor stor risiko hvert enkelt prosjekt er beheftet med, avhenger av en rekke egenskaper, som til sammen utgjør den totale innovasjonsrisikoen.

Ifølge Grünfeld, Bugge, Jensen, Maurseth & Skogli (2017), kan følgende prosjektegenskaper bidra til den totale risikoen:

1. prosjektstørrelse,
2. reversibilitet,
3. fleksibilitet i gjennomføring,
4. imitasjon vs. innovasjon,
5. incentiver,
6. outsourcing,
7. åpenhet (scope), og
8. delbarhet (scale).

Særlig prosjektstørrelse, reversibilitet og fleksibilitet er viktig for hvor stor risikoen ved et gitt offentlig prosjekt er. Prosjektstørrelse dreier seg om at et lite prosjekt (målt i størrelsen på investeringen relativt til virksomhetens totale budsjett), tåler større risiko enn et stort prosjekt. Videre handler reversibilitet om hvorvidt det finnes løsninger som kan brukes dersom man ikke lykkes med et prosjekt. Dersom det finnes alternative løsninger, er risikoen mindre enn i en situasjon hvor det ikke finnes andre kjente løsninger som kan tas i bruk dersom prosjektet mislykkes (Grünfeld, Bugge, Jensen, Maurseth, & Skogli, 2017).

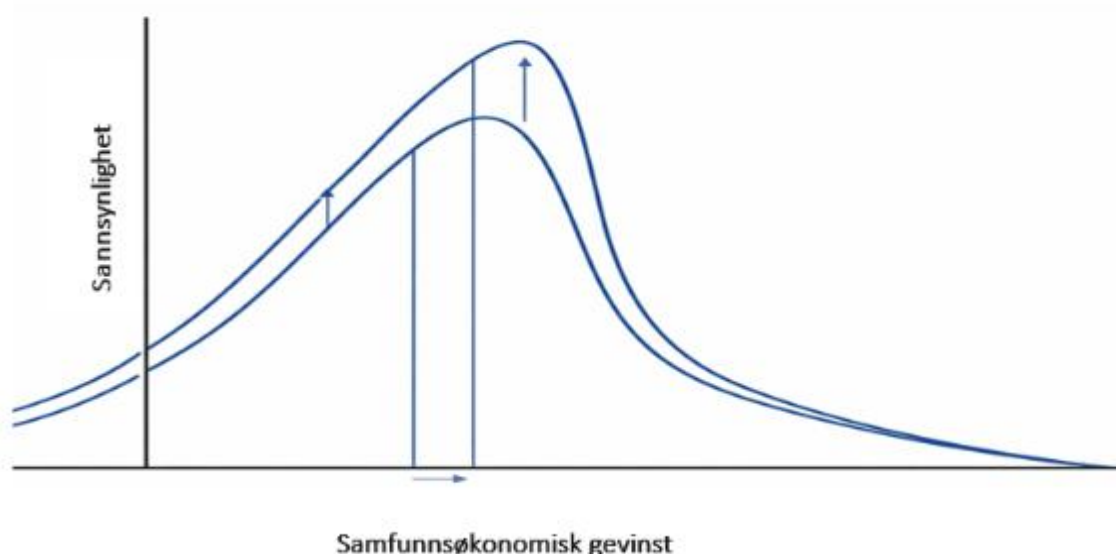
Fleksibilitet er knyttet til muligheten til å avbryte et prosjekt undervegs. I en situasjon hvor prosjekter ikke kan avbrytes, må prosjekteier ta hele investeringskostnaden, uavhengig av resultat (Grünfeld, Bugge, Jensen, Maurseth, & Skogli, 2017). Dette øker risikoen tilknyttet prosjektet, og virker negativt på forventningsverdien av et prosjekts samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Videre impliserer dette at risikoen er høyere til lengre ut i utviklingsprosessen muligheten for avbrytelse oppstår. Dette kan knyttes til at man i større grad risikerer «lock-in» effekter dersom et prosjekt har oppnådd høy modenhet før offentlig sektor får mulighet til å avbryte prosjektet. «Lock-in-effekter» handler om at en aktør låses til en investering, for eksempel fordi investeringene/prosjektkostnadene har vært høye, eller at prosjekteier og teamet har lagt inn stor innsats. Dette har også sammenheng med at «sunk cost» ved avbrytelse vil være høyere til lengre prosjektet er kommet.

Digitaliseringsprosjekter som gjennomføres trinnvis, kan beskrives som sammensatte opsjoner i flere faser. Dette medfører at prosjekteier undervegs ved beslutningspunkter kan avslutte prosjektet (benytte seg av exit-opisjon) eller beslutte videre finansiering (benytte expansion-opsjoner). Trinnvise finansieringsmodeller for digitaliseringsprosjekter kan gi verdiøkning for prosjektene ved å begrense nedsiden ved prosjektet. Et eksempel er at ved å ta kostnaden av pilotering (opsjonspremien), kan offentlig sektor redusere risiko ved å avklare mer av usikkerheten knyttet til prosjektet, samtidig som nyttepotensialet bevarer. Exit-opsjoner har en positiv nytte, fordi det gir mulighet til å avslutte prosjekter som er mindre lønnsomme enn først antatt, slik at man kan unngå negative kontantstrømmer (Pettersen, 2005). Ved å teste ut løsninger på ekte brukere gir seed-finansiering til tidlig utprøving og pilotering muligheten til å demonstrere nytten et tiltak kan gi i en fase med lav risiko. Trinnvis finansiering gir mulighet til å bygge videre på prosjekter som viser godt nyttepotensial, samt å avbryte eller justere prosjekter som med lav sannsynlighet vil levere tilstrekkelig nytte (Nous Group, 2024).

Figur 4.3 illustrerer hvordan den samfunnsøkonomiske forventningsverdien øker når offentlig sektor gis mulighet til å avslutte samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter. Kurvene i figuren

er sannsynlighetsfordelinger, og angir sannsynligheten for at et prosjekt oppnår en samfunnsøkonomisk gevinst lik x . Den sorte heltrukne, vertikale linjen representerer en samfunnsøkonomisk gevinst lik 0. Ved trinnvis finansiering med exit-opsjon, slik at offentlig sektor kan avbryte samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter (til venstre for den heltrukne vertikale linjen) og prosjekter som gir for lav lønnsomhet, skifter kurven oppover. Dette tilsier at sannsynligheten for en gitt positiv samfunnsøkonomisk gevinst øker, slik at prosjektets samfunnsøkonomiske forventningsverdi øker.

Figur 4.3 Trinnvis finansiering med exit i tidlige utviklingsfaser påvirker forventningsverdien positivt.



Kilde: Vista Analyse basert på Grünfeld, Bugge, Jensen, Maurseth, & Skogli (2017).

4.4 Utprøving, pilotering og testing er viktig for å skape verdi av resultater fra FoU-prosjekter

Samfunnsøkonomisk Analyse gjennomførte i 2025 en resultatanalyse av utvalgte virkemidler. Forskningsrådet har for å støtte forskningsprosjekter. Analysen dekket 514 prosjekter som ble avsluttet i 2020 eller 2024. Resultatanalysen tyder på at forskningsprosjekter bidrar til kompetanseheving i gjennomføringen av FoU-prosjekter, og at samarbeidsrelasjoner innen kunnskaps- og teknologiutvikling forsterkes. Det trekkes frem at dette på sikt kan bedre innovasjons- og omstillingsevnen for virksomhetene som deltar i prosjektet. Videre viser resultatanalysen at 38 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppga at det hadde vært vanskeligere enn ventet å nyttiggjøre prosjektets resultater. Blant de som mener dette, oppga flest at den største utfordringen knyttet til å ta i bruk resultatene, var at de hadde behov for å teste, pilotere eller demonstrere løsningene (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2025). Dette underbygger viktigheten av utprøving og pilotering i forsknings- og utviklingsprosjekter.

Bruk av smidige prinsipper i utviklingen av offentlige IT-prosjekter har blitt relativt vanlig i utviklingen av offentlige IT-prosjekter de siste årene, men de brukes i liten grad i oppstartsfasen av prosjekter (2024). I Tekstboks 4.1, gjengis prinsipper for smidig gjennomføring. Disse er sentrale for forståelsen av hvorfor utprøving eller pilotering kan bidra til tidligere gevinstrealisering. Utprøving og pilotering kan særlig knyttes til punkt 1, 3 og 7, som dreier seg om tidlig levering av

programvare som gir verdi, hyppige leveranser av programvare som fungerer, og at prosjektets fremdrift måles i programvarene som er levert. For å kunne leve opp til disse prinsippene, kreves utprøving og testing undervegs fra tidlige faser i prosjektet. Av prinsippene fremkommer det også at et av formålene med å levere programvare hyppig er å skape verdi fra en tidlig fase.

I teorien skal utvikling i henhold til smidige prinsipper dermed kunne gi gevinster allerede fra tidlige faser i utviklingsprosessen. Ifølge en evaluering av Digital Restart Fund, er en av fordelene med IT-prosjekter at de ofte kan leveres i moduler, slik at noen gevinster kan realiseres tidlig, før hele prosjektet er ferdig (Nous Group, 2024). Potensialet for tidlig gevinstrealisering kan dermed være særlig viktig innen digitaliseringstiltak.

Tekstboks 4.1 Gjengivelse av de 12 smidighetsprinsippene

1. Vår høyeste prioritet er å tilfredsstille kunden gjennom tidlige og kontinuerlige leveranser av programvare som har verdi.
 2. Ønsk endringer i krav velkommen, selv sent i utviklingen. Smidige prosesser bruker endringer til å skape konkurransefortrinn for kunden.
 3. Lever fungerende programvare hyppig, med et par ukers til et par måneders mellomrom. Jo oftere, desto bedre.
 4. Forretningssiden og utviklerne må arbeide sammen daglig gjennom hele prosjektet.
 5. Bygg prosjektet rundt motiverte personer. Gi dem miljøet og støtten de trenger, og stol på at de får jobben gjort.
 6. Den mest effektive måten å formidle informasjon inn til og innad i et utviklingsteam, er å snakke ansikt til ansikt.
 7. Fungerende programvare er det primære målet på fremdrift.
 8. Smidige metoder fremmer bærekraftig programvareutvikling. Sponsorene, utviklerne og brukerne bør kunne opprettholde et jevnt tempo hele tiden.
 9. Kontinuerlig fokus på fremragende teknisk kvalitet og godt design fremmer smidighet.
 10. Enkelhet – kunsten å maksimere mengden arbeid som ikke blir gjort – er essensielt.
 11. De beste arkitekturer, krav og design vokser frem fra selvstyrte team.
 12. Med jevne mellomrom reflekterer teamet over hvordan det kan bli mer effektivt og så justerer det adferden sin deretter.
-

Hentet direkte fra: [Prinsippene bak Det smidige manifestet](#).

Vi vil nå gå nærmere inn på litteratur som har vist at prosjekter som utvikles smidig lykkes i større grad enn usmidige prosjekter.

Jørgensen (2016) finner at prosjekter med en investeringskostnad under 10 millioner euro, prosjekter som anvendte nyttestyring i prosjektgjennomføringen og benyttet prinsipper for smidig utvikling, gjerne med hyppige leveranser til klienten og fleksibilitet i omfang hadde større suksess enn andre prosjekter. Suksess ble målt i evne til å levere nytte for klienten. Blant annet var prosjekter med hyppige leveranser, fleksibelt omfang og prototyper forbundet med økt suksess i oppnåelse av nytte for kunden, sammenlignet med prosjekter som ikke hadde disse egenskapene.

Jørgensen (2024) trekker frem at resultater fra en tidligere undersøkelse viser at oppstartsfasen for offentlige digitaliseringsprosjekter med en investeringskostnad på 20 til 100 millioner kroner, i snitt varer i 16 måneder, sammenlignet med ni måneder for tilsvarende prosjekter i privat

sektor. Den samme undersøkelsen viste at aktører i offentlig sektor vurderte oppstartsfasen og budsjetteringsprosessen som mindre smidig sammenlignet med private aktører. I selve gjennomføringen vurderte offentlige aktører derimot smidigheten som høyere sammenlignet med private aktører. At offentlig sektor bruker lang tid i oppstartsfasen kan trolig knyttes til at praktiseringen av offentlige instruksjoner og prosjektmodeller er for lite fleksibel. Dette betyr imidlertid ikke at man skal ha svært korte oppstartsfasen i offentlig sektor.

Videre peker Jørgensen (2025) på at det i liten grad brukes utprøving og eksperimentering i forbindelse med IT-prosjekter i offentlig sektor i Norge. Det trekkes frem at finansiering til utprøving og eksperimentering innen offentlige IT-prosjekter kan ha fordeler knyttet til at det innen digitaliseringsprosjekter ofte kan være behov der utprøving og eksperimentering er avgjørende for å kunne vurdere om et konsept er egnet til å løse en bestemt utfordring. I tillegg gir effektiv utprøving positive virkninger ved å bidra til læring og innsikt som er nødvendig for å lykkes med planlegging og gjennomføring av IT-prosjekter. Finansiering til utprøving og eksperimentering kan bidra til å unngå unødvendig lange utredninger i tidligfase. Lang tidsbruk i oppstartsfasen bidrar til at realiseringen av nyttevirksomheter fra prosjektet forsinkes. Videre oppstår det risiko for at beslutninger som gjøres i oppstartsfasen er utdatert før man kommer til prosjektgjennomføring.

Forsinket gevinstrealisering som følge av for høy tidsbruk i oppstartsfasen av offentlige digitaliseringsprosjekter, har betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektene. I samfunnsøkonomiske analyser beregnes netto nåverdien som summen av alle prissatte nyttevirksomheter minus alle prissatte kostnadsvirkninger. Ettersom netto nåverdien diskonteres med diskonteringsrenten, vektet nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår nærmest i tid tyngst, mens virkninger lengre frem i tid får mindre verdi (DFØ, 2023).

5 Metode

Dette kapitlet presenterer den samfunnsøkonomiske metoden som er brukt. Samfunnsøkonomiske analyser er i hovedsak utredninger som gjennomføres i forkant av iverksettelse av et tiltak. Den skal gi et faglig grunnlag for å prioritere mellom alternative tiltak, og vise om hvert enkelt tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Som hovedregel skal en samfunnsøkonomisk analyse anbefale tiltaket med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet (DFØ, 2023).

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med gjeldende veiledere, R-109/21 fra Finansdepartementet (2021) og DFØs (2023) veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

5.1.1 Prissatte virkninger

Prissatte virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse omfatter virkninger som kan regnes om til kroneverdi. For å regne om virkningene til kroner og øre, må en først beregne størrelsen på virkningen (kvantum). Dette beregnes basert på antall berørte og virkning per berørt. Produktet av kvantum og enhetsprisen gir kostnaden eller nytten målt i kroner. Enhetspriser kan være markedspriser eller skyggepriser. Alle prissatte virkninger diskonteres til nåverdi ved bruk av en fast kalkulasjonsrente.

I dette prosjektet har vi kun hatt grunnlag for å kvantifisere kostnadsvirkningene, mens nyttevirkingene er behandlet som ikke-prissatte virkninger.

Nåverdiberegninger

Nåverdiberegninger gjøres for å kunne sammenligne prissatte kostnads- og nyttevirkninger som oppstår på ulike tidspunkter. Ved å bruke nåverdiberegninger, diskonteres fremtidige prissatte virkninger med en kalkulasjonsrente, slik at fremtidige prissatte virkninger oppgis i dagens kroneverdi. Diskonteringen innebærer at kostnads- og nyttevirkninger får lavere nåverdi til lengre frem i tid de forekommer. Kalkulasjonsrenten skal iht. R-109/21 settes til 4 prosent, og gjenspeiler alternativkostnaden knyttet til å binde opp kapital i et prosjekt eller tiltak.³

5.1.2 Ikke-prissatte virkninger – verdimatisemetoden

Nytte- og kostnadsvirkninger som ikke enkelt kan kvantifiseres, vurderes kvalitativt ved hjelp av verdimatisemetoden, jf. DFØ (2023).

Ikke-prissatte virkninger vurderes kvalitativt basert på kvantum og enhetsverdi. Kvantum gis av antall berørte av et tiltak og hvor stor påvirkning tiltaket har for hver enkelt berørt. Enhetsverdien er verdien for samfunnet per enhet påvirkning. Kvantum og enhetsverdi vurderes etter skalaer som angir styrken av virkningene. Som vist i Tabell 5.1 gir kombinasjonene av kvantum og enhetsverdi ni mulige utfall for samfunnsøkonomisk verdi.

³ Ettersom analyseperioden vår er kortere enn 40 år (2026-2040) er kalkulasjonsrenten satt til 4 pst. for alle år iht. R-109/21.

Tabell 5.1 Kvantum, enhetsverdi og samfunnsøkonomisk verdi i verdimatrisemetoden

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Kilde: DFØ

Vi vurderer nyttevirkningene som ikke-prissatte virkninger, mens kostnadsvirkningene prissettes. Dette betyr i praksis at den prissatte kostnadssiden for hvert alternativ vurderes opp mot de kvalitative vurderingene av nyttesiden. Dersom alternativene har lik kostnad, innebærer dette at alternativet som vurderes å ha høyest nytte er det mest lønnsomme alternativet i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

6 Alternativene i analysen

I dette kapitlet presenteres alternativene som vurderes i analysen. Utredningen vurderer kun to alternative finansieringsmodeller. Alternativene er i samsvar med Digitaliseringsdirektoratets satsingsforslag sendt til departementet, og oppdrag gitt i tildelingsbrev til direktoratet.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal vurdere to tiltak:

1. Nullalternativet (videreføring av dagens situasjon)
2. Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter undervegs

6.1 Nullalternativet

Nullalternativet skal fungere som et sammenligningsgrunnlag for å kunne vurdere konsekvensene av å gjennomføre tiltak, og skal være en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. I kapittel 2 beskrev vi hvordan offentlige digitaliseringsprosjekter får finansiering gjennom Statens prosjektmodell, medfinansieringsordningen eller Stimulab. Det er heller ikke uvanlig at det bevilges mindre beløper til spesifikke digitaliseringstiltak direkte over Statsbudsjettet.

Nullalternativet innebærer dermed at statlige digitaliseringsprosjekter finansieres enten gjennom Statens prosjektmodell, medfinansieringsordningen, Stimulab, gjennom bevilgninger over statsbudsjettet eller andre finansieringskilder.

Vi legger til grunn at medfinansieringsordningen har et budsjett på 113,5 millioner kroner. Videre antar vi at mellom 7 og 12 prosjekter vil få støtte hvert år fra, og at 2 til 6 av disse er tverrgående prosjekter.

For Stimulab legger vi til grunn et budsjett på 5,5 millioner kroner per år, og at det gis støtte til omtrent 3-5 prosjekter.

I det videre beskriver vi konsekvensene av nullalternativet.

6.1.1 Hva er problemet med dagens finansieringsmodeller?

Dagens finansieringsmodeller bygger ikke på trinnvis tilnærming. Stimulab og medfinansieringsordningen retter seg hhv. mot tidligfase og senfase av utviklingsprosessen. Det er med andre ord ingen finansieringsordninger som retter seg mot utprøvingsfasen.

Prosjekter som støttes gjennom medfinansieringsordningen er mindre prosjekter sammenlignet med prosjektene i Statens prosjektmodell. Ettersom ordningen retter seg mot senfase i utviklingsprosessen slik at prosjektene har nådd høy modenhet før de får medfinansiering er det muligheter for at medfinansieringsordningen kan bidra til at offentlige prosjekter utvikles med en «fail slow»-logikk. Dermed gjør kritikken mot Statens prosjektmodell ift. tidsbruk, smidighet, tapt læring og fleksibilitet seg også gjeldende for medfinansieringsordningen.

I dette delkapittelet beskriver vi utfordringene med dagens finansieringsmodeller.

6.1.1.1 Mangel på konkurranse gir for lav innovasjonstakt i offentlig sektor

I tradisjonelle markeder med private tilbydere, oppstår det konkurranse som gir incentiver til innovasjon og bidrar til å redusere produksjonskostnader. Digitalisering i offentlig sektor skiller seg fra dette. Selv om offentlig sektor kan benytte seg av eksterne/private leverandører i selve utviklingen av nye løsninger, vil etater i offentlig sektor være ansvarlige for ethvert digitaliseringstiltak i offentlig sektor. Det er dermed offentlig sektor selv som må legge til rette for at nok ideer kommer opp til å skape tilstrekkelig innovasjon i offentlig sektor. Fravær av konkurranse kan dermed være en medvirkende årsak til at det er for lav innovasjonstakt i det offentlige digitaliseringsarbeidet i dag.

6.1.1.2 Positive eksternaliteter hindrer investeringer i samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak

En annen utfordring knyttet til dagens situasjon er at positive eksterne virkninger kan bidra til at store deler av nyttevirkningene oppstår i en annen etat enn den som bærer kostnaden. Hvor kostnaden oppstår er ubetydelig fra en samfunnsøkonomisk vurdering, men har budsjettmessige konsekvenser som kan medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak ikke gjennomføres. Finansieringsvirkemidler kan bidra til å utløse investeringer i slike prosjekter, og kan dermed bidra til å korrigere en markedssvikt.

6.1.1.3 Dagens finansieringsmodeller gir ikke tilstrekkelige incentiver til tverrsektorielt samarbeid

Dagens finansieringsvirkemidler løser i begrenset grad koordineringsproblemer mellom etatene. Dette bidrar til at samfunnsøkonomisk lønnsomme tverrsektorielle løsninger ikke realiseres. Det skyldes at kostnader og nytte oppstår på forskjellige steder, noe som gjør det krevende å finne modeller for kostnadsdeling og gevinstberegning, inkludert insentivmekanismer for å jobbe på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dagens virkemidler fanger heller ikke opp de initiativene som krever samarbeid på tvers, utforskning og utprøving av nye løsninger, eller gradvis modning gjennom læring.

Et eksempel som viser at dagens finansieringsvirkemidler ikke er egnet til å gi incentiver til tverrsektorielle digitaliseringsprosjekter, er «Ny i Norge». Hensikten med prosjekter var at det skulle være lett å være ny i Norge, og at innvandrere kunne forholde seg til ett inngangspunkt i møte med statlige digitale løsninger. Det viste seg imidlertid at ulike etater hadde gjort investeringer i egne systemer rettet mot innvandrere. Dette medførte at man hadde flere ulike konstellasjoner av tilsvarende systemer fordi hvert direktorat har fått penger, enten over statsbudsjettet eller gjennom eksisterende finansieringsmodeller, til problemer som skulle vært løst på tvers. Lokale løsninger har altså blitt valgt fremfor å søke samarbeid på tvers av etater og sektorer. Når ulike etater utvikler egne systemer som overlapper med hverandre, er det risiko for at ulike etater velger ulike leverandører slik at man får alternative systemer som spenner bein på hverandre innenfor ett og samme område. Det kan også medføre for liten grad av gjenbruk av løsninger og plattformer, som gir unødvendig dobbeltarbeid i utviklingen. Ved å investere i alternative systemer parallelt, trekkes også driftskostnadene opp.

Finansieringen av digitaliseringsprosjekter foregår i dag i parallelle prosesser, og er i liten grad koordinert på tvers av direktoratet og departementer. Dette gir utfordringer knyttet til effektiv ressursutnyttelse, og etablering av fellesløsninger.

6.1.1.4 Dagens finansieringsmodeller underbygger ikke smidig utvikling og bidrar til unødvendig høy risiko

Det mangler i dag finansieringsvirkemidler som understøtter innovasjon og utprøving i offentlig sektor. Som nevnt retter medfinansieringsordningen seg mot modne prosjekter som ikke har kommet til gjennomføringsfasen⁴. Dette kan bidra til å forsterke problemet med at dagens finansieringsmodeller ikke underbygger smidig utvikling, og at det brukes for lang tid på utredning og dokumentasjon i prosjekter hvor problemene er for komplekse til at man har et godt faktagrunnlag å basere utredninger på. I slike prosjekter kan det egentlige behovet ligge i utprøving, som kan bidra til å danne ny kunnskap og innsikt i hvordan problemet kan løses (Sjøvoll, 2024).

Det fremgår av smidighetsprinsippene i Tekstboks 4.1 at et viktig kjennetegn ved smidig utvikling er å teste ut løsninger fra et tidlig stadium, og gjøre tilpasninger underveis for å forbedre den. Smidige prinsipper er i liten grad brukt i oppstartsfasen av prosjekter i dag, men dette kan skyldes praktiseringen av utredningsinstruksen heller enn utredningsinstruksen i seg selv (Jørgensen, 2024). Lang tidsbruk i utredning i oppstartsfasen kan være særlig problematisk i utviklingen av digitaliseringsprosjekter, ettersom utviklingen går raskt, og det er risiko for at utredningsgrunnlaget er utdatert før utredningen er ferdig. Videre samsvarer finansieringsvirkemidlene i liten grad med prinsipper om kontinuerlig produktorientert IT-utvikling og smidig utvikling.

Selv når tiltak prøves ut (for eksempel gjennom Stimulab-ordningen) og viser gode resultater, tar det i dag ofte lang tid å skalere opp fordi det gjerne stilles krav til nye utredninger og budsjettprosesser som kan trekke ut over flere år (Sjøvoll, 2024). Dette kan bidra til en forsinkelse av gevinstrealiseringen, særlig i tilfeller hvor en utprøving har vist gode resultater. I slike tilfeller kunne videre eksperimentering og utprøving ført til raskere forbedringer og oppskalering av løsningen, som ville fremskyndet gevinstrealiseringen.

Videre kan senfasefinansiering gjøre det mer utfordrende for prosjektledelsen å gå bort fra fossefallsmetodikk, noe som kan gjøre det krevende å gjøre justeringer i prosjektet underveis. Dagens finansieringsmodeller støtter heller ikke opp under å bryte ned ett stort tiltak i flere mindre delleveranser (Sjøvoll, 2024). Dermed bidrar dagens finansieringsmodeller til at prosjekter utvikles etter en «fail slow»-logikk. Dette kan medføre at det i for liten grad eksperimenteres fra en tidlig fase. Manglende eksperimentering, utprøving og pilotering kan medføre at innovasjonstakten blir lav, i tillegg til at man går glipp av verdifull læring og kompetansebygging underveis.

Dette bidrar også til at det er gjort store investeringer i prosjektet før man får mulighet til å oppdage hva som fungerer i praksis, og hva som må justeres. Jo lengre i utviklingsprosessen et prosjekt har kommet før slike feil eller justeringsbehov oppdages, til dyrere og mer komplekse kan endringene bli. Det oppstår også risiko for at det er satt inn betydelige ressurser på å utrede og planlegge et tiltak som ikke fungerer, og som dermed burde vært stoppet på et tidlig tidspunkt slik at investeringsmidlene kunne vært brukt på prosjekter med høyere nyttepotensial. Når for få prosjekter settes i gang og prøves ut får man dårligere grunnlag for å vurdere hvilke prosjekter det bør satses på videre, og hvilke som ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette bidrar som nevnt til å øke risikoen offentlig sektor tar knyttet til digitaliseringstiltak, både fordi feilinvesteringene kan bli store, og fordi gjennomføring av justeringer krever betydelige investeringer sammenlignet med om behovet for justering hadde vært oppdaget i en tidlig fase. Offentlig sektor

⁴ Gjennomføringsfasene er en av fasene beskrevet i Prosjektveiviseren til Digitaliseringsdirektoratet. Trinnene i Prosjektveiviseren er beskrevet i Vedlegg A.

tar derfor unødvendig høy (finansiell) risiko med en «alt eller ingenting-finansiering». Erfaringer med medfinansieringsordningen og Statens prosjektmodell viser at for få prosjekter stoppes.

6.2 Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter underveis

Tiltaksalternativet innebærer å gjøre endringer i nullalternativet. Hovedsakelig innebærer alternativet en mer trinnvis tilnærming til finansiering av digitaliseringstiltak i offentlig sektor, med faste beslutningspunkter underveis i utviklingsprosessen. En viktig avgrensning i dette alternativet er at det *ikke gjøres endringer i Statens prosjektmodell*. Endringene som omtales i dette delkapittelet gjelder dermed kun ordninger som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet.

Følgende endringer er inkludert i tiltaksalternativet:

- Etablering av en mer trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter underveis (ev. med et porteføljestyre som gjør fortløpende vurderinger om hvilke prosjekter som skal få videre finansiering).
- Utprøvningsfasen inkluderes i ordningen. Prosjektene skal prøves ut i liten skala for å få kunnskap om løsningen er realiserbar, organisatoriske konsekvenser, kostnader og forventede nyttevirksomheter.
- Styrking av Digdirs rolle som et kompetansesenter innen digitalisering med fokus på rådgivning og kartlegging av tverrgående behov.
- Krav til at en viss andel av prosjektet skal skape tverrsektorielle løsninger, eller ev. kan skaleres til andre etater osv. på sikt.
- Prosjektene skal ta utgangspunkt i prioriterte samfunnsutfordringer.
- Krav om at prosjekter som støttes i tidligfase ikke ville blitt gjennomført, ev. blitt gjennomført i mer begrenset omfang, i fravær av støtte. Det vil si krav om at støtten er addisjonell.

I det følgende går vi nærmere inn på hva disse endringene innebærer.

Etablering av en mer trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter underveis innebærer at prosjekter kan få støtte til utprøvningsfasen, som i dag ikke dekkes av Digdirs finansieringsordninger. Ved å *inkludere utprøvningsfasen* som i dag ikke dekkes av noen finansieringsordning, kan man i større grad bygge bro mellom ordningene slik de er i dag. I tillegg vil en mer trinnvis tilnærming innebære at det fastsettes beslutningspunkter hvor prosjekter som mottar finansiering vurderes underveis i utviklingsprosessen basert på fastsatte kriterier. Dette gir mekanismer for å stoppe prosjekter som vurderes å ikke oppnå nytte, fastsatte mål eller som ikke har tilstrekkelig fremdrift.

Videre får Digdir mulighet til å følge opp prosjekter gjennom hele utviklingsprosessen, fra idé til utprøving og skalering til implementering. På denne måten styrkes *Digdirs rolle som et kompetansesenter innen digitalisering*, ved at Digdir har anledning til å bidra med rådgivning gjennom prosessen til virksomhetene som støttes gjennom ordningen.

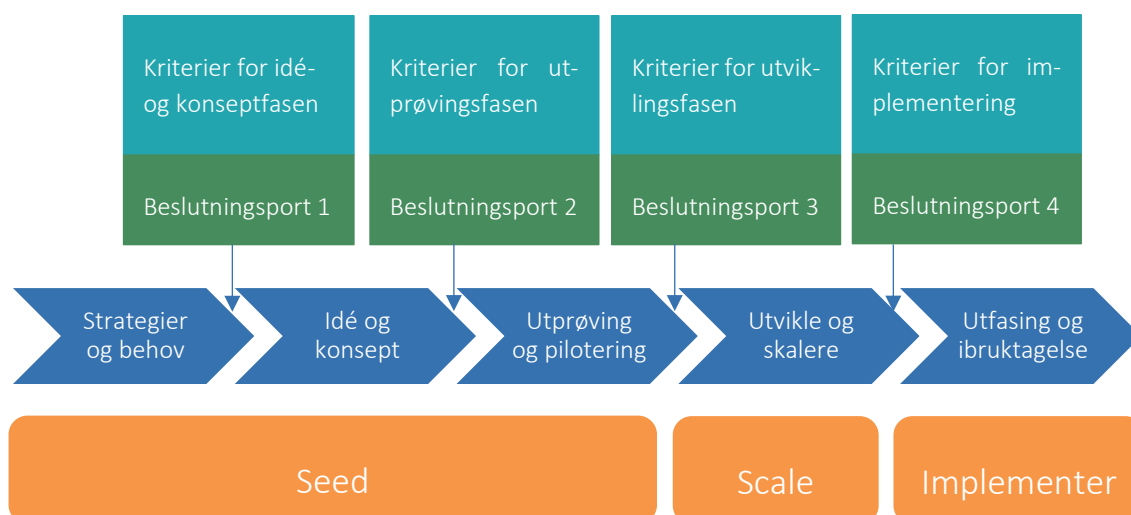
I tillegg foreslår vi at det innføres krav om at en viss andel av prosjektene skal gjennomføres i regi av et *tverrsektorielt samarbeid* for å gi incentiver til å løse felles behov i samarbeid på tvers av virksomheter og sektorer. Etter vår vurdering er kriterier den mest effektive måten å styrke incentivene til tverrsektorielt samarbeid, og kan bidra til å støtte opp under målene i

Digitaliseringsstrategien. Vi foreslår også å stille krav til at støtteutbetalinger til alle prosjekter skal være *addisjonelle*. Årsaken til dette er at en støtteutbetaling kun utløser nyttevirksomheter i den grad prosjektet ikke ville blitt gjennomført i fravær av støtten.

6.2.1 Hvordan kan en trinnvis finansieringsmodell se ut?

Vi vil her skissere opp hvordan en modell som støtter opp under trinnvis finansiering kan se ut, med fokus på beslutningslogikk. Den bygger på inspirasjon fra modellen i Digital Restart Fund i New South Wales, beskrevet i kapittel 3.2, og bygger dermed på en «seed and scale»-tilnærming som vist i Figur 6.1⁵. Modellen bygger på at Digitaliseringsdirektorater gir støtte til gjennomføring av en fase av gangen, og at finansiering til neste fase avhenger av resultater fra inneværende fase. Vurderinger om videre finansiering gjøres basert på forhåndsfastsatte kriterier for hver fase, av en ekspertgruppe som ikke selv er involvert i prosjektutviklingen. Ekspertgruppen får en rolle som likner et porteføljestyre, og avgjør hvilke prosjekter som får videre støtte og hvilke som må avbrytes.

Figur 6.1 Mulig innretning av finansieringsmodellen



Kilde: Vista Analyse basert på underlagsnotat fra Digitaliseringsdirektoratet

De første tre fasene går inn under det som kan kalles «seed»-finansiering. Disse fasene er strategi- og behovsfasen, idé- og konseptfasen, og utprøving- og piloteringsfasen. Dette er tidligfase i utviklingsprosessen, og formålet med denne typen finansiering er typisk å bidra til at nok idéer kommer inn, utvikle konsepter og begynne tidlig utprøving i liten skala.

Som vist i figuren er altså første fase *strategier og behov*. Vi forutsetter at denne fasen blir løst på nasjonalt nivå, hvor det utarbeides strategier for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor og gjøres kartlegginger av behov knyttet til digitaliseringstiltak. Denne fasen dreier seg dermed om de nasjonale politiske føringene, samt at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) og/eller Digitaliseringsdirektoratet arbeider med analyser og beslutningsgrunnlag for prioriteringer innen digitaliseringsarbeidet. For eksempel kan DFD eller Digitaliseringsdirektoratet prioritere samfunnsområder som prosjekter skal ta utgangspunkt i å løse eller forbedre.

⁵ I denne rapporten bruker vi «scale»-begrepet om oppskalering av antall brukere. Dette er viktig for å øke gevinstrealiseringen.

Basert på politiske prioriteringer, kan forvaltningen komme med forslag til mer konkrete behov som bør løses. I idé- og konseptfasen legges det til grunn at offentlige virksomheter kan få støtte til å utforske hypoteser og idéer til hvordan et spesifikt behov kan løses. Hvilke idéer som får støtte i denne fasen avgjøres av ekspertgruppen, basert på fastsatte kriterier og prioriteringer. I denne omgang vil det være søknadskriteriene som ligger til grunn for vurderingen. Søknadskriteriene kan knytte seg til tverrsektorielt samarbeid, addisjonalitet, prioriterte samfunnsområder, at problemet krever en digital løsning osv. Arbeidet kan med fordel bygge på innovative metoder som den triple diamanten. I løpet av denne fasen vil en få bedre forståelse av behovet, hvordan det kan løses, samt muligheter og barrierer knyttet til løsningen.

Det kan imidlertid vise seg at ikke alle idéer eller konsepter er realiserbare, eller at de har en kostnadsside som er for høy i forhold til forventede nyttevirksomheter. Etter idé- og utprøvningsfasen kommer prosjektet til beslutningsport 2, hvor ekspertgruppen vurderer hvilke prosjekter som har tilstrekkelig fremdrift, realiserbarhet og nyttepotensiale til å få videre finansiering, og hvilke som bør avbrytes i tidligfase. Andre kriterier for videre finansiering kan for eksempel knytte seg til kostnader, kompetanse til å løse problemet, om det fremdeles vurderes å foreligge et reelt behov som må løses gjennom digitalisering og om løsningen er mulig i lys av politiske rammebetingelser.

Prosjektene som får videre finansiering overføres til *utprøvnings- og piloteringsfasen*. I denne fasen fokuseres det på utprøving og pilotering i liten skala. Basert på erfaringer fra utprøving og pilotering, gjøres det justeringer i løsningen for å forbedre den og rette opp i elementer som ikke fungerte. Denne fasen kan med fordel gjøres i flere iterasjoner, ved at man tester en løsning i liten skala, justerer og tester igjen.

Etter utprøvnings- og piloteringsfasen vil det foreligge erfaringer om hvordan løsningen vil fungere, om den løser behovet og om det er egnet til å realisere forventede gevinster. Basert på dette og kriterier til videre «scale»-finansiering i *utviklings- og skaleringsfasen*, gjør ekspertgruppen igjen vurderinger av hvilke prosjekter som har tilstrekkelig potensiale til å få videre finansiering, og hvilke som bør avbrytes fordi de ikke gir tilstrekkelige nyttevirksomheter sett opp mot kostnadene ved videreutvikling og oppskalering. På dette stadiet kan kriteriene for videre finansiering også relateres til funksjonalitet, om piloten i tilstrekkelig grad viser at løsningen dekker behovet, om det foreligger barrierer som kan vanskeliggjøre oppskalering, eller om løsningen lar seg integrere i prosjekteiers eksisterende arbeidsflyt og eksisterende systemer. Videre bør det stilles krav til at prosjekter som utvikler en løsning som skal erstatte en eksisterende løsning har en plan for sanering av den eksisterende løsningen. Dette er viktig for å sikre en smidig overgang fra eksisterende løsning til den nye løsningen. For prosjektene som får videre finansiering dreier *utviklings- og skaleringsfasen* seg mot nettopp videreutvikling og oppskalering av løsningen slik at den kan tas i bruk av et høyt antall brukere. Ved avslutning av denne fasen skal det foreligge et ferdig produkt, og det gjøres beslutning av om løsningen skal implementeres. Kriteriet for implementering bør være samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Den siste fasen handler om at løsningen tas i bruk av virksomheter i offentlig sektor. Prosjektet har da beveget seg fra utvikling til implementering. Ofte innebærer dette også at gamle, utdaterte løsninger fases ut. Denne overgangen bør planlegges for å unngå problemer.

Beslutningslogikken beskrevet her kan gjelde uavhengig av organisering. En mulig organisering av en trinnvis finansieringsmodell er å gjøre endringer i medfinansieringsordningen slik at den blir trinnvis. På lengre sikt kan det også vurderes om det kan være hensiktsmessig å slå sammen medfinansieringsordningen og Stimulab for å sikre et helhetlig styrings- og finansieringsopplegg.

7 Nytte og kostnader

7.1 Forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

Tabell 7.1 viser forutsetninger brukt i den samfunnsøkonomiske analysen. Analysen er gjennomført i tråd med R-109 (Finansdepartementet, 2021).

Tabell 7.1 Forutsetninger i den samfunnsøkonomiske analysen

Variabel	Verdi
Startår	2026
Analyseperiode	2026-2040 (15 år)
Levetid	15 år
Timer per årsverk	1950
Kostnad per årsverk	752 400 ⁶
Kalkulasjonsrente	4 prosent iht. R-109
Realprisjustering	Det er ikke lagt til grunn realprisjustering utover konsumprisindeksen. Lønnskostnaden er heller ikke realprisjustert.
Prisnivå	2025
Skattefinansieringskostnad	Settes til null
Skalering	1 000 000, dvs. at alle kronetall oppgis i mill. kr.

7.2 Kostnadsvirkninger

7.2.1 Nåverdiberegninger av nullalternativet og tiltaksalternativet

Som nevnt innebærer tiltaksalternativet at Digdirs rolle som kompetansesenter innen digitalisering styrkes ved at de i større grad enn i dag bidrar med rådgivning inn mot prosjekter. I tillegg innebærer tiltaksalternativet at det innføres et porteføljestyre som ved hvert beslutningspunkt vurderer hvilke prosjekter som skal få videre støtte. Dette kan trekke i retning av økt ressursbruk sammenlignet med i dag. Kostnadene vil avhenge av Digitaliseringsdirektoratets rolle knyttet til rådgivning, og hvor omfattende porteføljestyre som innføres. Det er også verdt å nevne at et porteføljestyre gjerne består av representanter fra ulike sektorer og offentlige virksomheter. Vi forutsetter at nye aktiviteter knyttet til rådgivning og porteføljestyre til å begynne med må gjøres innenfor de ressursene Digdir har tilgjengelig over statsbudsjettet for 2026. Derfor vurderer vi at de årlige forvaltningskostnadene i tiltaksalternativet vil være like som i nullalternativet.

Disse størrelsene er imidlertid usikre. Ved en vurdering av ordningen to til tre år etter innføring, kan det imidlertid vurderes om den har hatt tilstrekkelig effekt til å kunne utvide ordningens omfang og størrelse. I forbindelse med en slik vurdering, vil det også være fornuftig å vurdere om Digdir har behov for å tilføres flere årsverk for å kunne øke satsingen på rådgivning inn mot

⁶ SSB Tabell 11417 Årslønn, etter næring (SN2007), statistikkvariabel og år. Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning

prosjektet og å styrke porteføljestyret. Dette vil avhenge av at nytten av økt rådgivning og porteføljestyling vurderes å være høyere enn kostnaden, og at dette kan underbygges av resultater fra aktivitetene som gjennomføres de første årene av ordningen.

Tabell 7.2 viser nåverdiberegninger av kostnadene i nullalternativet og tiltaksalternativet. Nåverdien av forvaltningskostnadene er beregnet til å være 36,5 millioner 2025-kroner i analyseperioden. Ettersom vi legger til grunn at forvaltningskostnadene vil være like i tiltaksalternativet som i nullalternativet, gjelder denne kostnaden for begge alternativer.

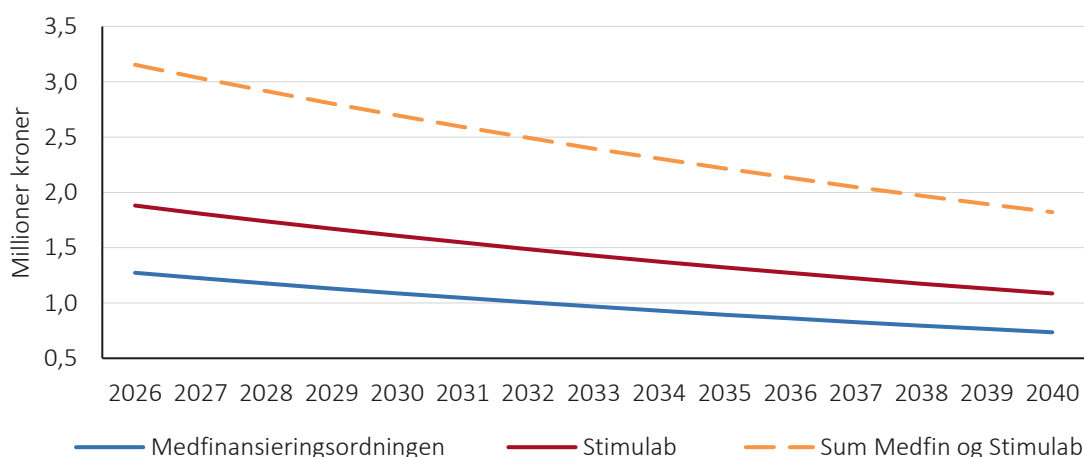
Tabell 7.2 Nåverdikostnader til forvaltning av Stimulab og medfinansieringsordningen, i millioner 2025-kroner

Variabel	Verdi
Totale årlige kostnader til forvaltning og søknadsbehandling i medfinansieringsordningen	14,7
Totale årlige kostnader til forvaltning og søknadsbehandling i Stimulab	21,8
Totale årlige kostnader til forvaltning og søknadsbehandling	36,5

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet og Vista Analyse

Figur 7.1 viser utviklingen i årlige nåverdikostnader knyttet til forvaltning og søknadsbehandling over analyseperioden. Figuren viser utviklingen i kostnader til forvaltning og søknadsbehandling for medfinansieringsordningen, Stimulab, samt den totale kostnaden for begge ordningene. Den totale kostnaden viser totale nåverdikostnader per år for både nullalternativet og tiltaksalternativet.

Figur 7.1 Utvikling i årlige nåverdikostnader til forvaltning og søknadsbehandling i nullalternativet og tiltaksalternativet, i millioner 2025-kroner.



Kilde: Vista Analyse, basert på Digitaliseringsdirektoratet

Også investeringskostnadene forutsettes å være like i nullalternativet og tiltaksalternativet, ettersom Digitaliseringsdirektoratet ikke skal be om å utvide ordningen. Størrelsen på ordningen fastsettes dermed av bevilgninger over statsbudsjettet i begge alternativer. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om tiltaksalternativet vil føre til endringer i hvor store investeringer offentlige virksomheter gjør i prosjekter som søker støtte gjennom ordningen. I den grad slike endringer skjer, vurderer vi at de vil være små.

7.2.2 Ikke-prissatte kostnadsvirkninger

Søkers tidskostnad

Virksomheter som søker finansiering gjennom Digdirs finansieringsordninger bærer en tidskostnad ved å søke. Tidskostnaden avhenger av hvor mye ressurser, målt i antall timer, som settes av til arbeidet med søknaden. Vi har ikke data på hvor lang tid det brukes på en gjennomsnittlig søknad i nullalternativet, og har ikke grunnlag for å vurdere hvor lang tid som vil brukes på en gjennomsnittlig søknad i tiltaksalternativet da dette vil avhenge av den konkrete innretningen av en trinnvis finansieringsmodell. Søkers tidskostnad knyttet til å søke finansiering vurderes derfor kvalitativt ved hjelp av verdimatisemetoden.

Vi forutsetter at en trinnvis finansieringsmodell med finansiering også til utprøvningsfasen som i tiltaksalternativet vil bidra til å øke antall søknader. Økningen vurderes imidlertid som beskjeden. Isolert sett vil dette øke kostnaden i forbindelse med innsending av søknader. Samtidig er det et mål at søkers kostnad ikke skal være urimelig høy, og det forutsettes at gjennomsnittlig tid brukt per søknad i tiltaksalternativet er lik eller lavere enn i nullalternativet. Kostnaden per time er lik som i nullalternativet. Som vist i Tabell 7.3 vurderer vi at tiltaksalternativet gir en ubetydelig eller ingen endring i søkers tidskostnad sammenlignet med i nullalternativet.

Tabell 7.3 Verdimatisemetoden på søkers tidskostnad

Kvantum\Enhetsverdi	Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter undervegs
	Verken positiv eller negativ\Liten
Vurdering	Ubetydelig/ingen

Kilde: Vista Analyse

7.3 Ikke-prissatte nyttevirksomheter

Som nevnt går endringene i tiltaksalternativet hovedsakelig ut på å ha en mer trinnvis tilnærming til finansiering av digitaliseringsprosjekter, med økt fokus på tidlig eksperimentering, utprøving og pilotering, samt økt fokus på tverrsektorielt samarbeid. Dette genererer flere nyttevirksomheter. Ettersom det ikke er grunnlag for å tallfeste nyttevirksomhetene, er de vurdert som ikke-prissatte virkninger basert på verdimatisemetoden. Nyttene vi har vurdert er raskere gevinstrealisering, redusert risiko for feilinvesteringer, økt samfunnsøkonomisk effektivitet, økt innovasjonstakt, økt læring, kunnskaps- og kompetanseheving, samt at økt grad av tverrsektorielt samarbeid kan bidra til redusert dobbeltarbeid.

7.3.1 Raskere gevinstrealisering

Gevinstrealisering innebærer å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av et tiltak, og å følge opp disse gevinstene slik at de faktisk blir realisert. Gevinstrealisering kan starte allerede undervegs i prosjektgjennomføringen, og fortsetter typisk etter at prosjektet er ferdigstilt. Mange offentlige virksomheter sliter med å hente ut gevinster. I Rikets digitale tilstand (Digitaliseringsdirektoratet, 2024) vurderes det at ni av ti offentlige virksomheter mislykkes med

å ta ut gevinstene av digitaliseringsprosjekter. Som vist i kapittel 4.4 kan forskningslitteraturen tyde på at lang tidsbruk i oppstartsfasen i offentlige prosjekter bidrar til forsinket gevinstrealisering.

Videre tillegges nytte- og kostnadsvirkninger i en samfunnsøkonomisk analyse større vekt jo tidligere de oppstår. Det vil si at forsinket gevinstrealisering, altså en forsinkelse i oppnådde nytte-virkninger for et prosjekt, vil redusere prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. På samme måte kan tidligere gevinstrealisering som følge av pilotering og trinnvis finansiering øke prosjek-tets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Vi vurderer at tiltaksalternativet vil bidra til noe raskere gevinstrealisering sammenlignet med nullalternativet. Årsaken til dette er at tiltaksalternativet legger opp til en mer trinnvis finansiering med eksperimentering, utprøving og pilotering undervegs. Dette kan bidra til å fremskynde ge-vinstrealiseringen, både ved at man i flere prosjekter kan oppnå gevinster allerede i en begrenset utprøvingsfase, og ved at man endrer praktiseringen av utredningsinstruksen og erkjenner at man ikke alltid kan utrede seg i mål. Dette gjelder særlig i prosjekter hvor problemene er for komplekse til at man kan gjøre en god utredning basert på et solid kunnskapsgrunnlag. I slike prosjekter kan eksperimentering, utprøving og pilotering være særlig positivt for tidligere gevinstrealisering fordi man får økt kunnskap om hvordan problemet kan løses, slik at en god løsning kan utvikles raskere enn i fravær av utprøving.

Størrelsen på virkningen avhenger av hvor mange som påvirkes av tidligere gevinstrealisering og hvor stor virkningen er per berørt (kvantum), samt samfunnsverdien av hver enhets påvirkning (enhetsverdi). Et offentlig digitaliseringsprosjekt kan ha nyttevirksomheter utover nyttevirksomhetene for virksomheten(e) som eier prosjektet. Både andre offentlige virksomheter, private bedrifter og privatpersoner kan oppleve nytte som følge av et offentlig digitaliseringstiltak. Dette kan for ek-sempel knytte seg til at en ny løsning gir bedre brukeropplevelser. Vi antar at et gjennomsnittlig prosjekt vil skape nyttevirksomheter for et relativt stort antall virksomheter og/eller personer. Virk-ningen per berørt knyttet til tidligere gevinstrealisering vurderes derimot som noe mer beskje-den, ettersom gevinstrealisering trolig kun vil fremskyndes med et par år. Det er heller ikke sikkert at samtlige nyttevirksomheter fremskyndes som følge av tidlig utprøving og pilotering. Verdien per enhet over tid, avgjøres av diskonteringsrenten, som iht. DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser skal settes til 4 prosent (DFØ, 2023). Dermed vurderes enhetsverdien som lav. Dermed vil fremskyndet gevinstrealisering gi relativt beskjedne forbedringer i netto nåverdien av den sam-funnsøkonomiske lønnsomheten. Samlet vurderer vi derfor at fremskyndet gevinstrealisering i tiltaksalternativet sammenlignet med nullalternativet har en liten positiv verdi.

Tabell 7.4 Verdimatrisemetoden på raskere gevinstrealisering

Kvantum\Enhetsverdi	Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til fi-nansiering av digitalisering med faste beslut-ningspunkter undervegs
	Middels positiv\Liten
Vurdering	Liten positiv

Kilde: Vista Analyse

7.3.2 Realopsjonsvurderinger – redusert risiko og økt samfunnsøkonomisk effektivitet

Med en mer trinnvis finansiering som støtter oppunder smidig utvikling, får man muligheten til å avslutte prosjekter i tidligfase, dersom de ikke tilfredsstiller krav for videre finansiering. Dette begrenser tap ved å unngå feilinvesteringer i løsninger som viser seg å gi utilstrekkelige nyttevirkinger, uforholdsmessig høye investerings- og implementeringskostnader, eller som gir betydelige negative utilsiktede virkninger. Mekanismer som muliggjør avslutning av et prosjekt underveis, også i tidlige faser i utviklingsprosessen, bidrar dermed til å ta ned risikoen knyttet til innovasjon i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Et eksempel på slike mekanismer er trinnvis finansiering hvor resultatene fra utprøving og pilotering har betydning for beslutning om videre finansiering av prosjekter.

Fra et nytteperspektiv, tilsvarer exit-muligheten en opsjonsverdi. Ved å pilotere prosjekter som del av en trinnvis investeringsstrategi, betaler offentlig sektor for å få mer informasjon om usikkerhetsfaktorer, om den tekniske løsningen fungerer, om løsningen har tilstrekkelig nyttepotensial, samt at man får mer informasjon om investeringskostnadene. Mer informasjon kan bidra til å avklare usikkerhetsfaktorer, og ev. redusere usikkerhet og risiko. Trinnvis finansiering med exit-mulighet er verdifullt fordi usikkerhet knyttet til kvalitet og ytelse reduseres. Denne informasjonen kan brukes til å ta beslutninger om hvorvidt prosjektet skal gis videre finansiering, og om det er behov for justeringer i løsningen for at den skal gi god gevinstrealisering. Innenfor digitaliseringsfeltet er exit- og justeringsopsjoner særlig verdifulle, ettersom utviklingen i feltet går raskt. Både behov og beste løsning kan dermed endre seg i en raskere takt enn innenfor andre områder, og opsjoner bidrar til å unngå store feilinvesteringer i en løsning som er utdatert allerede når den ferdigstilles. Exit- og justeringsmuligheter er dermed av særlig stor verdi innen digitalisering.

Ettersom tiltaksalternativet gir bedre muligheter for oppfølging av prosjekter fra tidligfase, med bedre mulighet for avbrytelse eller justering underveis, vurderes risikoen for feilinvesteringer som lavere enn i nullalternativet. Hvert år finansieres relativt få prosjekter gjennom medfinansieringsordningen og Stimulab. Selv om etablering av en mer trinnvis tilnærming til finansiering hvor prosjekter også kan få støtte til utprøving kan bidra til at flere prosjekter får noe finansiell støtte i tidligfase, før antall prosjekter reduseres underveis i prosessen, regner vi ikke med stor vekst i antall støttede prosjekter per år. Dermed er antall berørte virksomheter relativt lav, men besparelsene per prosjekt som følge av unngåtte feilinvesteringer kan være betydelige. Dette skyldes at man potensielt sparer betydelige investeringskostnader, i tillegg til ressursbesparelser knyttet til personell som ville jobbet videre med prosjektet dersom det ikke ble avbrutt. Samlet sett har vi derfor vurdert nytten av redusert risiko til å være middels positiv, jf. Tabell 7.5.

Videre kan exit- og justeringsmuligheter ha betydning for samfunnsøkonomisk effektivitet. Samfunnsøkonomisk effektivitet handler om at knappe ressurser skal brukes der de skaper størst nytte for samfunnet (DFØ, 2023). Ettersom tiltaksalternativet støtter opp under trinnvis finansiering med exit- og justeringsmuligheter, vurderer vi at tiltaksalternativet vil bidra til økt nytte per investerte krone (forbedret samfunnsøkonomisk effektivitet) sammenlignet med nullalternativet på to måter.

For det første gir opsjoner om avbrytelse eller justering av et prosjekt underveis muligheter for omfordeling av ressurser. Slik omfordeling er verdifullt dersom et prosjekt underveis i utviklingen støter på utfordringer, barrierer eller viser seg å ikke kunne levere de forventede nyttevirkingene. En slik omfordeling kan innebære justeringer i ressursbruken internt i et prosjekt, for

eksempel fordi den opprinnelige planen ikke er løsbart eller ikke gir tilstrekkelige nyttevirksomheter. Det kan også innebære at et prosjekt som ikke leverer godt nok avbrytes for å frigjøre ressurser til prosjekter med større nyttepotensial. På denne måten understøtter tiltaksalternativet mekanismer som kan gi økt nytte per investerte krone i større grad enn nullalternativet, hvor realiteten trolig er at for få prosjekter stoppes underveis. Trinnvis finansiering kan altså bidra til at kun de mest lønnsomme prosjektene får videre finansiering, slik at gevinstrealiseringen i senere faser øker.

For det andre kan en trinnvis tilnærming med større grad av eksperimentering og utprøving fra tidligfase, bidra til at usikkerhetsfaktorer og barrierer i større grad avklares tidlig sammenlignet med dagens situasjon. For digitaliseringsprosjekter som etter hvert overskrider en ramme på 300 millioner kroner, og dermed skal finansieres videre gjennom Statens prosjektmodell, kan dette innebære at arbeidet med KVV, KS1 og KS2 er mindre krevende. Årsaken er at man har mer empirisk kunnskap om mulige konsepter, hvilke løsninger som kan fungere og usikkerhetsfaktorer. Dette kan både bidra til at prosessene i Statens prosjektmodell blir mindre kostnads-krevende, og at prosjekter i Statens prosjektmodell oppnår høyere gevinstrealisering fordi bedre kunnskap om barrierer og usikkerhet fra en tidlig fase kan bidra til bedre løsninger som er bedre egnet til å oppfylle de ønskede nyttevirksomhetene. Også dette bidrar til økt samfunnsøkonomisk effektivitet i bruken av støtte-midlene.

Vi vurderer derfor at tiltaksalternativet gir økt samfunnsøkonomisk effektivitet sammenlignet med nullalternativet. Samfunnsøkonomisk effektivitet påvirker i teorien hele samfunnet, men virkningen på den enkelte vil være marginal. Det er hovedsakelig målgruppene for prosjektene, samt virksomhetene som eier prosjektene, som vil påvirkes av økt gevinstrealisering per investerte krone. Vi har dermed vurdert kvantum å ha en liten positiv verdi. Enhetsverdien vil kunne variere på tvers av prosjekter, men vi legger til grunn at enhetsverdien i et gjennomsnittlig prosjekt vil være på et middels nivå. Totalt vurderer vi derfor at tiltaksalternativet bidrar til en liten positiv økning i samfunnsøkonomisk effektivitet.

Tabell 7.5 Verdimatrisemetoden på realopsjonsvurderinger – opsjoner gir redusert risiko og økt samfunnsøkonomisk effektivitet

Kvantum\Enhetsverdi	Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter underveis
Redusert risiko	Liten positiv\Høy
Vurdering	Middels positiv
Økt samfunnsøkonomisk effektivitet (høyere nytte per investerte krone)	Liten positiv\Middels
Vurdering	Liten positiv

Kilde: Vista Analyse

7.3.3 Økt innovasjonstakt, læring og kunnskaps- og kompetansebygging

Støtte i tidligfase støtter opp under større grad av eksperimentering, utprøving og pilotering i tidligfase. Dette bidrar til at flere ideer kommer til og prøves ut i tiltaksalternativet sammenlignet med i dag. Når ideer prøves ut, øker kunnskap om barrierer og muligheter. Dersom man har gode mekanismer for å dele læring på tvers av prosjekter og virksomheter, kan risikoen knyttet til innovasjon innen digitalisering reduseres. Dette kan bidra til økt innovasjonstakt. I

tiltaksalternativet kan innovasjonstakten også bedres sammenlignet med nullalternativet fordi tidligfasefinansiering reduserer problemet med at samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak ikke gjennomføres som følge av positive eksterne virkninger. Årsaken til dette er at store deler av nyttevirkningene oppstår et annet sted enn kostnadene. Tidlig finansiering kan gi økte incentiver til å gjennomføre slike tiltak.

Vi legger til grunn at det er et begrenset antall virksomheter som vil påvirkes av økt innovasjonstakt, ettersom det er et begrenset antall virksomheter i norsk offentlig sektor, og det stilles krav til at en statlig virksomhet skal delta i prosjektet. Videre antar vi en liten til moderat vekst i antall ideer eller initiativer per virksomhet, og setter dermed kvantum til liten positiv. Det er usikkerhet knyttet til enhetsverdien av innovasjon, og denne kan variere på tvers av ideer og initiativer. Deresom man tenker at enhetsverdien av innovasjon er verdien av en gjennomsnittlig idé eller initiativ, kan denne potensielt være relativt stor. Vi vurderer dermed at enhetsverdien er på et middels høyt nivå. Sammenlignet med nullalternativet vurderer vi at tiltaksalternativet vil gi en liten økning i innovasjon, som vurderes å ha en liten positiv verdi, jf. Tabell 7.6.

Læring og kunnskap kan også ha nyttevirkninger utover å bidra til økt innovasjon. Deltagelse i digitaliseringsprosjekter vil styrke kunnskap og kompetanse for personene som bidrar i prosjektet. Disse får bedre kompetanse på gjennomføring av fremtidige offentlige digitaliseringsprosjekter, og økt kunnskapsnivå om hvilke barrierer, muligheter og rammebetingelser som er relevante. Kunnskap kan imidlertid overføres internt og eksternt, slik at flere har bedre grunnlag til å lykkes med fremtidige digitaliseringsprosjekter. I hvilken grad denne nyttevirkingen realiseres, avhenger av virksomhetenes rutiner og fora for intern kunnskapsdeling, og kan variere på tvers av virksomheter. For prosjekter som støttes gjennom medfinansieringsordningen i dag, publiseres informasjon om prosjektet, og for fullførte prosjekter gis det informasjon om blant annet suksessfaktorer og læringspunkter. Dette er et eksempel på hvordan læring kan tilgjengeliggjøres og brukes inn i fremtidige prosjekter.

Det er viktig å understreke at også prosjekter som avbrytes før ferdigstilling har nyttevirkninger i form av læring. Slike prosjekter kan gi økt kunnskap om barrierer og utfordringer med tekniske løsninger. Dette kan også avdekke behov for digitaliseringstiltak eller andre endringer som er nødvendig for å kunne finne en løsning på problemet prosjektet rettet seg mot.

Videre vil Digitaliseringsdirektoratet i tiltaksalternativet få bedre oversikt over digitaliseringstiltak i offentlig sektor, sammenlignet med nullalternativet. Dersom en slik oversikt tilgjengeliggjøres for offentlige virksomheter, muliggjøres informasjonsdeling og kunnskapsutveksling på tvers av prosjekter også underveis i gjennomføringen. Slik kan prosjekter lære av hverandres feil eller dra nytte av hverandres funn, slik at man unngår unødvendige feil som trekker opp utviklingskostnadene.

Antall berørte av læring, kunnskaps- og kompetanseheving avhenger av i hvilken grad man evner å spre lærdommer fra prosjektet til andre, både internt i virksomheten og på tvers av virksomheter. Vi vurderer at det foreligger fora for slik kunnskaps- og informasjonsdeling, og at læring kan spres bredt dersom dette prioriteres. Ettersom læring også deles i nullalternativet, vurderer vi imidlertid virkningen per berørt i tiltaksalternativet som mer begrenset, og vurderer kvantum til liten positiv. Enhetsverdien av læring kan derimot være betydelig, og dettes til middels. Dermed vurderer vi at læring, kunnskaps- og kompetansebygging (utenom bidraget til innovasjon), til å ha en liten positiv verdi sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 7.6 Verdimatrisemetoden på økt innovasjonstakt, læring og kunnskaps- og kompetansebygging

Kvantum\Enhetsverdi	Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter undervegs
Innovasjonstakt	Liten positiv\Middels
Vurdering	Liten positiv
Læring, kunnskaps- og kompetansebygging	Liten positiv\Middels
Vurdering	Liten positiv

Kilde: Vista Analyse

7.3.4 Økt tverrsektorielt samarbeid kan redusere dobbeltarbeid

Ettersom tiltaksalternativet stiller krav til at en viss andel av prosjektene som mottar støtte enten skal gjennomføres i regi av et tverrsektorielt samarbeid mellom etater eller at prosjektets løsning/produkt skal utvikles på en måte som gjør det enkelt å oppskalere slik at andre offentlige virksomheter kan ta det i bruk, legger tiltaksalternativet bedre til rette for tverrsektorielt samarbeid sammenlignet med nullalternativet. At finansieringsmodellen i tiltaksalternativet bygger på en trinnvis tilnærming, fra tidlig- til senfase, bidrar også til dette ved at Digitaliseringsdirektoratet kan få bedre oversikt over pågående prosjekter fra en tidlig fase. På denne måten blir det enklere å koordinere behov og løsninger på tvers av offentlige virksomheter, slik at prosjekter kan samordnes på tvers. Tverrfaglig samarbeid og bedre oversikt over offentlige digitaliseringsprosjekter kan bidra til å unngå unødvendig dobbeltarbeid og redusere koordineringssvikten i offentlig sektor. Dobbeltarbeid kan reduseres enten ved at prosjekter med overlappende behov kan koordineres, eller at allerede eksisterende løsninger kan tas i bruk eller bygges videre på av andre. Dette kan for eksempel dreie seg om ibruktagelse av eksisterende plattformer, fremfor å bygge en ny til et spesifikt prosjekt.

Tabell 7.7 viser vår vurdering av nyttevirkningen knyttet til at økt tverrsektorielt samarbeid kan bidra til å redusere dobbeltarbeid. Per dags dato finnes det ingen komplett oversikt over pågående digitaliseringstiltak i offentlig sektor (Digitaliseringsdirektoratet, 2025). Det er derfor usikkert i hvor stor grad det er overlappende behov, eller i hvilken grad prosjekter har utviklet egne løsninger fremfor å bygge på eksisterende løsninger. Vi legger til grunn at relativt få virksomheter og offentlig ansatte som påvirkes av økt tverrsektorielt samarbeid. Enhetsverdien av dobbeltarbeid reflekteres av lønningen til en offentlig ansatt som jobber med utvikling av digitaliseringstiltak, og settes dermed til middels. Vi vurderer dermed at redusert dobbeltarbeid i tiltaksalternativet sammenlignet med nullalternativet har en liten positiv virkning.

Tabell 7.7 Verdimatrisemetoden på redusert dobbeltarbeid som følge av tverrsektorielt samarbeid

Kvantum\Enhetsverdi	Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter undervegs
Tverrsektorielt samarbeid reduserer dobbeltarbeid	Liten positiv\Middels
Vurdering	Liten positiv

Kilde: Vista Analyse

Økt tverrsektorielt samarbeid bidrar også til at tiltaksalternativet i større grad støtter opp under målene i Digitaliseringsstrategien, som blant annet understreker behovet for helhetlige, tverrsektorielle og brukerrettede løsninger. Tiltaksalternativet ventes dermed å gi bedre måloppnåelse sammenlignet med nullalternativet. Måloppnåelse er imidlertid ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk nyttevirkning. Økt måloppnåelse gir kun nyttevirkinger dersom det bidrar til økt velferd. Det er usikkert i hvilken grad tiltaksalternativet ville gitt økt måloppnåelse, og hvilke samfunnsøkonomiske nyttevirkinger dette ville gitt, utover nyttevirkningene beskrevet tidligere i kapitlet. For å unngå dobbelttelling, og fordi det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt og i hvilken grad økt måloppnåelse ville gitt en velferdsøkning i samfunnet, har vi ikke brukt verdimatisemetoden på økt måloppnåelse.

8 Konklusjoner

Vi anbefaler at det etableres en finansieringsmodell for digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor som legger til grunn en trinnvis tilnærming med muligheter for tidlig eksperimentering, utprøving og pilotering. Modellen er etter inspirasjon fra modellen i Digital Restart Fund i New South Wales, og innebærer en «seed and scale»-tilnærming. Vi legger til grunn at Digitaliseringsdirektoratet gir støtte til gjennomføring av én fase av gangen, og at finansiering til neste fase avhenger av resultater fra innværende fase. Vurderinger om videre finansiering gjøres basert på forhåndsfastsatte kriterier for hver fase, av en ekspertgruppe som ikke selv er involvert i prosjektutviklingen.

En slik tilnærming vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsom. Investerings- og forvaltningskostnadene antas å være like store i nullalternativet og i tiltaksalternativet. Søkers tidskostnad vurderes også å være like i de to alternativene. I den samfunnsøkonomiske analysen var det ikke grunnlag for å prissette noen av nyttevirkningene. Vi har derfor gjort kvalitative vurderinger av ikke-prissatte nyttevirkinger forbundet med tiltaksalternativet, basert på verdimatrisemetoden.

Tabell 8.1 oppsummerer vurderingene av ikke-prissatte virkninger. Som vist i tabellen vurderes samtlige nyttevirkinger ved tiltaksalternativet å ha en liten eller middels positiv verdi sammenlignet med nullalternativet. Ettersom kostnadene er antatt å være like i begge alternativer, tilsier dette at tiltaksalternativet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dermed vurderes tiltaksalternativet som et bedre alternativ enn nullalternativet.

Tabell 8.1 Oppsummering av ikke-prissatte nyttevirkinger

Kvantum\Enhetsverdi	Tiltaksalternativet: Trinnvis tilnærming til finansiering av digitalisering med faste beslutningspunkter underveis
Raskere gevinstrealisering	Liten positiv
Redusert risiko	Middels positiv
Økt samfunnsøkonomisk effektivitet	Liten positiv
Økt innovasjonstakt	Liten positiv
Læring, kunnskaps- og kompetansebygging	Liten positiv
Redusert dobbeltarbeid	Liten positiv

Kilde: Vista Analyse

Tiltaksalternativet kan gjennom en mer trinnvis tilnærming legge til rette for økt grad av eksperimentering, utprøving og pilotering sammenlignet med nullalternativet. Dette kan bidra til *raskere gevinstrealisering*, som bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaksalternativet ettersom nytte som kommer nærmere i tid vektet tyngre i samfunnsøkonomiske analyser enn nytte lengre frem i tid.

En svært viktig egenskap ved tiltaksalternativet, er at trinnvis finansiering fra tidlig- til senfase gir *exit- og justeringsopsjoner*. Dette innebærer at et prosjekt kan avbrytes eller justeres allerede i tidligfase, dersom det ikke kan vise tilstrekkelig fremdrift, realiserbarhet eller nyttepotensial. Ved å ta kostnaden for tidlig utprøving, får offentlig sektor mulighet til å gjøre beslutninger om videre finansiering basert på et bedre empirisk informasjonsgrunnlag fra utprøvningsresultatene. Slike opsjoner har en verdi. I tiltaksalternativet har vi vurdert at slike opsjoner genererer to nyttevirkinger:

1. *Risikoen for store feilinvesteringer reduseres* fordi prosjekter som ikke er realiserbare, har for treg fremdrift eller for lave nyttevirksomheter kan avbrytes tidlig, før store investeringskostnader er påløpt.
2. Muligheten til å avbryte eller justere prosjekter underveis gir mulighet til omfordeling av ressurser internt i et prosjekt, eller ved at ressurser fra avbrutte prosjekter settes inn på nye prosjekter. Justering av eksisterende prosjekter og flytting av ressurser til nye prosjekter kan bidra til *økt samfunnsøkonomisk effektivitet* ved at man oppnår høyere gevinstrealisering for de samme ressursene. Dette tilsvarer økt nytte per investerte krone.

Videre kan tiltaksalternativet bidra til *økt innovasjonstakt* fordi man gjennom tidligfasefinansiering får testet ut flere ideer. På denne måten får man økt læring og kunnskap, som kan bidra til å redusere risikoen knyttet til innovasjon, slik at innovasjonstakten øker. I tillegg kan innovasjonstakten påvirkes av at finansiering rettet mot tidligfase øker incentivene til å ta initiativ til samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak fordi problemet med positive eksterne virkninger reduseres.

Læring og kunnskapsutvikling har positive nyttevirksomheter utover å bidra til økt innovasjonstakt. Høyere kunnskaps- og kompetansenivå kan bidra til økt kvalitet i gjennomføringen av fremtidige digitaliseringsprosjekter. Det er viktig å understreke at også *prosjekter som mislykkes og dermed avbrytes i en tidlig fase har nyttevirksomheter i form av positive lærings- og kunnskapseksternaliteter*. Slike prosjekter kan gi økt kunnskap om barrierer og utfordringer med tekniske løsninger. I tillegg til å være positivt for innovasjonstakten, bidrar dette til å unngå at kostbare feil gjøres flere ganger.

I tillegg kan tiltaksalternativet bidra til at mengden *dobbeltarbeid reduseres* sammenlignet med nullalternativet. Årsaken til dette er at det legges opp til økt tverrsektorielt samarbeid og at Digitaliseringsdirektoratet får bedre oversikt over pågående digitaliseringstiltak som følge av at prosjekter støttes fra tidligfase. Dette kan bidra til større samordning og koordinering på tvers av prosjekter, slik at man unngår at offentlige virksomheter utvikler egne løsninger for felles behov. I tillegg kan bedre oversikt over tiltak bidra til å øke gjenbruk av eksisterende løsninger, helt eller delvis.

8.1 Finansieringsmodellen bør evalueres 2-3 år etter innføring

Vi anbefaler at det gjøres en evaluering av finansieringsmodellen 2-3 år etter innføring. Innretningen av dagens finansieringsmodeller er ikke alene årsaken til at man i dag har utfordringer som for lite innovasjon, unødvendig høy finansiell risiko, forsinket gevinstrealisering, liten grad av gjenbruk av eksisterende løsninger og for lite tverrsektorielt samarbeid. For å løse disse utfordringene kreves det også endringer i forhold til hvordan man tilnærmer seg og jobber med offentlige digitaliseringsprosjekter. Blant annet må det til endringer i:

- holdningen til å avbryte prosjekter underveis,
- hvordan man jobber med gevinstrealisering (for eksempel økt bruk av nyttestyring),
- omfanget av utredninger i tidligfase, og
- hvordan man kan samarbeide på tvers for å finne felles behov og øke gjenbruk av eksisterende løsninger.

Finansieringsmodellen foreslått i tiltaksalternativet er ikke alene et sterkt nok virkemiddel til å kunne utløse tilstrekkelige endringer for å løse dagens utfordringer i helhet. Ved en evaluering må det derfor tas hensyn til at det ikke kan forventes at etablering av en trinnvis finansieringsmodell har løst hele problemet, men må forventes å ha bidratt til endringer i positiv retning sammenlignet med før innføringen av tiltaksalternativet.

På dette tidspunktet bør det foreligge tilstrekkelig med erfaring om modellen til å gjøre en vurdering av realiserte nyttevirksomheter og eventuelle endringer i kostnadsbildet som følge av omleggingen. På grunnlag av dette kan man vurdere om modellen har tilstrekkelige nyttevirksomheter til å kunne skaleres opp ved å be om økt finansiering over statsbudsjettet. I den forbindelse vil det også være naturlig å gjøre en vurdering av om det er behov for å tildele Digitaliseringsdirektoratet flere årsverk for å innføre et mer omfattende porteføljestyre og for å kunne øke kapasiteten i Digitaliseringsdirektoratets rådgivning inn mot prosjekter. Hvorvidt og i hvilken grad Digitaliseringsdirektoratet tilføres ekstra årsverk for disse aktivitetene, vil avhenge av erfaringene etter innføring, som vi legger til grunn at gjennomføres innenfor dagens budsjetttrammer for ordningene.

9 Referanser

- Cabinet Office. (2024, 9. desember). *Pat McFadden vows to make the state "more like a start up" as he deploys reform teams across country*. Hentet fra <https://www.gov.uk/government/news/pat-mcfadden-vows-to-make-the-state-more-like-a-start-up-as-he-deploys-reform-teams-across-country>
- DFØ. (2023). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2022, 2. desember). *Ferdigstille styringsdokumentasjon*. Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/ferdigstille-styringsdokumentasjon/23>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2022, 19. oktober). *Hva er gjennomføringsfasen?* Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-gjennomforingsfasen/42>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2022, 15. oktober). *Hva er idéfasen?* Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-idefasen/8>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2023, 9. januar). *Hva er avslutningsfasen?* Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-avslutningsfasen/54>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2023, 9. januar). *Hva er konseptfasen?* Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-konseptfasen/14>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2023, 9. januar). *Hva er planleggingsfasen?* Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-planleggingsfasen/26>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2023, 9. januar). *Hva er realiseringsfasen?* Hentet fra <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-realiseringsfasen/64>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2024). *Rikets digitale tilstand*.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2025, 8. september). *Dette er Stimulab*. Hentet 6. november, 2025 fra <https://www.digdir.no/stimulab/dette-er-stimulab/786>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2025). *Kunnskapsgrunnlag om digitaliseringstiltak - et skritt mot en nasjonal portefølje*. Hentet fra <https://www.digdir.no/media/6510/download>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2025, 21. august). *Kva er medfinansiering?* Hentet 6. november, 2025 fra <https://www.digdir.no/finansiering/kva-er-medfinansiering/1962>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2025). *Prosjekt med støtte fra medfinansieringsordningen*. Hentet november 6, 2025 fra <https://www.digdir.no/finansiering/prosjekt-med-stotte-fra-medfinansieringsordningen/884?f%5B0%5D=t1%3A377>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2025). *Prosjektportefølje Stimulab*. Hentet 6. november, 2025 fra <https://www.digdir.no/stimulab/prosjektportefolje-stimulab/866>
- Finansdepartementet. (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. R-109/21.

- Finansdepartementet. (2023). *R-108/23: Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2023.pdf
- General Service Administration. (u.d.). *About 10x*. Hentet fra <https://10x.gsa.gov/about/>
- General Service Administration. (u.d.). *What we do - Venture studio model*. Hentet fra <https://10x.gsa.gov/about/what-we-do/>
- Gov.uk. (2024, 28. august). *Agile digital and IT projects: clarification of business case guidance*. Hentet fra <https://www.gov.uk/government/publications/agile-digital-and-it-projects-clarification-of-business-case-guidance/agile-digital-and-it-projects-clarification-of-business-case-guidance#smaller-projects-costing-below-10-million>
- GOV.UK. (u.d.). *Agile delivery*. Hentet fra <https://www.gov.uk/service-manual/agile-delivery#phases-of-an-agile-project>
- Grünfeld, L. A., Bugge, M., Jensen, T. B., Maurseth, P. B., & Skogli, E. (2017). *Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/d49e71c0fbd14380a807b58e41d89a6f/innovasjon-i-offentlig-sektor.pdf>
- Infrastructure and Projects Authority. (2021). *Agile delivery*. Hentet fra https://assets.publishing.service.gov.uk/media/618521c1d3bf7f55fe946e98/Guide_on_Assurance_for_Agile_Delivery_of_Digital_Services_V1.2_October_2021.docx.pdf
- Jørgensen, M. (2016). A Survey on the Characteristics of Projects with Success in Delivering Client Benefits. *Information and Software Technology*, 78, ss. 83-94. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.infsof.2016.05.008>
- Jørgensen, M. (2024). Smidigere oppstart av smidig IT-utvikling i offentlig sektor. *Magma*, 27 (1). doi:<https://doi.org/10.23865/magma.v27.1438>
- Jørgensen, M. (2025). IT-utvikling i norsk offentlig sektor: Bedre enn sitt rykte, men mye som kan bli bedre. *Stat & Styring*, 35(2). Hentet fra <https://www.scup.com/doi/epdf/10.18261/stat.35.2.4>
- Jørgensen, M., & Ngereja, B. (2024). *Hvordan bør vi finansiere IT-utvikling i offentlig sektor?*
- Landmark, A. D. (2025). *Smidig i Statens prosjektmodell?* SINTEF, 2025:01024. Hentet fra <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Rapport+-+Smidig+i+statens+prosjektmodell+-+signed.pdf/40f86e59-a483-20c4-dcf4-e38411256c74?t=1765450077852>
- New South Wales Government. (2025). *2024-2025 in review*. Hentet fra <https://www.digital.nsw.gov.au/funding/digital-restart-fund/2024-2025-review>
- New South Wales Government. (u.d.). *The Funding Process*. Hentet fra <https://www.digital.nsw.gov.au/funding/digital-restart-fund>
- Nous Group. (2024). *Evaluation of the Digital Restart Fund*.

- Observatory of Public Sector Innovation. (2020, 20. mai). *10x Investments*. Hentet fra <https://oecd-opsi.org/innovations/10x-investments/>
- Pettersen, M. F. (2005). *Realopsjoner - Verdsettelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi*. SNF-rapport nr. 14/05. Hentet fra https://snf.no/media/wmvpirb0/r14_05.pdf
- Rambøll. (2022). *Analysis of The Challenge-Driven Innovation Programme - Final report*. VR 2022:05. Hentet fra <https://www.vinnova.se/contentassets/6a103d9bcc1345f98ee91edef352aa40/cdi-programme-analysis-final-report-220211.pdf?cb=20220603140530>
- Samfunnsøkonomisk Analyse. (2025). *Resultatanalyse 2025*. Rapport 22-2025. Hentet fra <https://cdn.sanity.io/files/4zykl1i/production/42ffa953976aa9e5fc4d3ff8c9638665a10e8159.pdf/22-2025%20Resultatanalyse%202025.pdf>
- Sjøvoll, E. (2024, 10. juni). Tiden har løpt fra utredningsinnstruksen. *Stat & Styring*, 34(2), ss. 72-79. Hentet fra <https://www.scup.com/doi/10.18261/stat.34.2.2>
- Vinnova. (2021, 6. oktober). *Utmaningsdriven innovation*. Hentet fra <https://www.vinnova.se/m/utmaningsdriven-innovation/>
- Vista Analyse. (2023). *Hvorfor pilotere utslippsfrie løsninger på anleggsplasser?* Rapport nr. 2023/09. Hentet fra <https://www.vista-analyse.no/no/publikasjoner/hvorfor-pilotere-utslippsfrie-losninger-pa-anleggsplasser/>

A Trinnene i prosjektveiviseren

A.1 Trinn 1: Idé

Hensikten med idéfasen er å vurdere hvilke idéer teamet skal utrede grundigere i konseptfasen. I idéfasen må man dermed samle inn idéer til tiltak. Når idéer samles inn, er det også avgjørende å forstå behovet idéen er ment å løse. Videre bør virksomheten sortere idéer i kategorier, slik at det er mulig å vurdere om det er sammenfall eller overlapp mellom flere behov eller idéer. Deretter bør det gjøres en prioritering av behov og idéer, basert på en overordnet vurdering av hvilke idéer som vil gi størst netto nytte. Avslutningsvis i denne innledende fasen, skal det utarbeides et mandat for konseptfasen, før det gjøres en beslutning av om konseptfasen skal startes opp (Digitaliseringsdirektoratet, 2022).

A.2 Trinn 2: Konsept

Formålet med konseptfasen er å sikre riktig ressursbruk i offentlig sektor. Dette innebærer at alternative konsepter skal utredes, for at prosjektet i størst mulig grad skal være egnet til å løse et forhåndsdefinert behov eller problem. Konseptene skal fange opp alle endringsbehov knyttet utløst av problemet, behovet eller idéen som ligger til grunn for konseptfasen. Behovet eller problemet skal være relatert til intern effektivisering i virksomheten, forbedring av virksomhetens samfunnstjenester eller et samfunnsbehov (Digitaliseringsdirektoratet, 2023).

I gjennomføringen av konseptfasen skal det gjennomføres seks aktiviteter. I praksis innebærer dette å besvare de seks spørsmålene i utredningsinstruksen, ettersom aktivitetene tilsvarer disse spørsmålene (Digitaliseringsdirektoratet, 2023):

3. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?
4. Hvilke konsepter er relevante?
5. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser konseptene?
6. Hva er de positive og negative virkningene?
7. Hvilket konsept anbefales og hvorfor?
8. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Størrelsen av tiltaket avgjør hvor grundig hvert spørsmål skal besvares.

I konseptfasen er det viktig å gjøre en realistisk vurdering av hvilke nyttevirkinger man kan forvente fra hvert konsept. Årsaken til dette er at man som regel skal anbefale konseptet som gir høyest nytte sett opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltaket. En viktig del av konseptfasen er å finne gode konsepter som kan bidra til fornying, forbedring eller forenkling, og det trekkes frem at fasen bør bære preg av innovasjon, samt bruk av innovative prinsipper og tenking. Erfaringer har imidlertid vist at virksomheter har vansker med å realisere de forventede nyttevirkningene (Digitaliseringsdirektoratet, 2023).

Mot slutten av fasen skal det styringsdokumentasjon ferdigstilles. Det skal utarbeides prosjektforslag med en helhetlig beskrivelse av det anbefalte konseptet, og hva gjennomføringen av

prosjektet vil innebære. I tillegg skal virksomheten utarbeide en faseplan for planleggingsfasen (Digitaliseringsdirektoratet, 2022).

A.3 Trinn 3: Planlegge

Planleggingsfasen er første fase i selve prosjektet. Det er i denne fasen prosjektet etableres. Formålet med planleggingsfasen er å sørge for en god forståelse for hvilket arbeid som må legges ned for å kunne gjennomføre prosjektet, før det gjøres store investeringer (Digitaliseringsdirektoratet, 2023).

Det er ofte stor utskiftning i bemanning fra konsept- til planleggingsfasen. Dermed er det vesentlig at nye deltakere setter seg godt inn i resultatene og erfaringene fra tidligere faser. I planleggingsfasen legges grunnlaget for styring og videre gjennomføring av prosjektet. Gjennom planleggingsfasen skal man:

- Prosjektets organisering skal etableres.
- Teamet skal avgjøre hva produktet av prosjektet skal være. Dette innebærer hvilke behov og funksjoner løsningen skal dekke, og hvilke føringer eller rammer som må hensyntas i utviklingen av løsningen(e).
- En overordner plan for prosjektgjennomføringen skal utarbeides. Planen skal knyttes opp mot hvor mange faser gjennomføringen består av, og hvilke leveranser som tilhører hver fase.
- Det skal utarbeides en gevinstrealiseringsplan. Dette innebærer en beskrivelse av forutsetningene for at prosjektet implementeres på en måte som legger til rette for at de forventede nyttevirkningene realiseres.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet (2023).

Videre vektlegges det i Prosjektveiviseren at planleggingen ikke bør være for detaljert, men heller gjøres overordnet. Det advares også mot å bestemme seg for konkrete løsninger på dette stadiet, ettersom dette kan gi mindre rom for justeringer underveis, som igjen kan vanskeliggjøre å finne beste løsning i gjennomføringsfasene. I utarbeidelse av kravspesifikasjoner bør man på dette stadiet dermed ha fokus på behov og ønsket funksjonalitet, fremfor detaljerte krav til innholdet og virkemåten til løsningen. Planleggingsfasen skal resultere i en rekke dokumenter som kan tas i bruk av prosjektstyret for å gi godkjenning av videre gjennomføring (Digitaliseringsdirektoratet, 2023).

A.4 Trinn 4: Gjennomføre

I gjennomføringsfasen skal prosjektets løsninger eller produkter leveres, i tråd med planer og strategier utarbeidet i styringsdokumentet i planleggingsfasen. Et prosjekt kan bestå av en eller flere gjennomføringsfaser, avhengig av prosjekttype, størrelse på prosjektet, usikkerhet mm. Stort sett kan det lønne seg å dele opp gjennomføringen i flere faser. På denne måten blir hver fase mer håndterlig, delleveransene blir hyppigere og styringen blir ofte bedre. Det er fleksibilitet i hva delfasene i gjennomføringen kan inneholde. De kan for eksempel brukes på tradisjonelle metodikker for prosjektgjennomføring med forhåndsdefinerte leveranser og milepæler, eller en mer innovasjonsrettet metodikk med «behov-løsning-test» eller bruk av smidig metodikk (Digitaliseringsdirektoratet, 2022).

Underveis i gjennomføringen må prosjekteier sørge for kontinuerlig forankring i virksomhetens ledelse. I tillegg må gevinstrealiseringsplanen og prosjektbegrunnelsen oppdateres. Etter hver delfase i gjennomføringen, skal prosjektstyret evaluere delfasen. Videre skal man i løpet av gjennomføringsfasen overlevere produktene eller løsningene som er utviklet til brukerne. Overføring kan gjøres i en eller flere omganger, og det er viktig at det legges vekt på å planlegge overføringer nøye (Digitaliseringsdirektoratet, 2022).

A.5 Trinn 5: Avslutte

Gjennom avslutningsfasen skal det sørges for at prosjektet avsluttes på en formell og strukturert måte. Dette skal legge til rette for at man kan lære av og reflektere over prosjektutfallet, som kan være nyttig for gjennomføring av fremtidige prosjekter. Prosjektet og linjeorganisasjonen skal avgjøre om leveransen er i henhold til avtalen, og om den er som forventet. I denne fasen overføres også ansvaret for forvaltning og drift, samt eventuell videreutvikling til linjeorganisasjonen (Digitaliseringsdirektoratet, 2023).

A.6 Trinn 6: Realisere

I realiseringsfasen skal virksomheten følge opp realisering av forventede gevinster. Det skal også gjøres vurderinger av hvorvidt prosjektet har oppnådd sine effektmål. For å realisere gevinster, bør det jobbes aktivt med hvordan virksomheten kan hente ut forventede gevinster. Dette kan innebære opplæring av ansatte i bruk av nye løsninger, etablering og oppfølging av endring i arbeidsprosesser, samt fortløpende forbedringer av løsninger basert på brukererfaringer (Digitaliseringsdirektoratet, 2023).



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no