

DFØ-rapport 2025:7

Finansiering og kostnadsdeling i tverrgående utviklingstiltak

En kartlegging



Innhold

1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn og formål	3
1.2 Definisjoner og avgrensninger	4
1.3 Oppdragsforståelse og problemstillinger.....	5
1.4 Metode.....	6
1.5 Leseveiledning	8
2 Presentasjon av casene	9
2.1 Hvordan er de tverrgående utviklingstiltakene finansiert og kostnader fordelt?.....	9
2.1.1 Fremtidens innkreving	10
2.1.2 Altinn 3	11
2.1.3 DigiUng	13
2.1.4 DigiBarnevern	14
2.1.5 Oppgjør etter dødsfall – digitalt dødsbo	16
2.2 Oppsummering – finansiering og kostnadsdeling	17
3 Erfaringer med tverrgående finansiering og kostnadsdeling.....	24
3.1 Samordnet finansiering og kostnadsdeling gir bedre forankring.....	24
3.1.1 Tverrdepartemental forankring vurderes positivt	24
3.1.2 Fleksibilitet innenfor fastlagte kostnadsrammer gjør omprioritering enklere	25
3.1.3 Styring og prioritering er avgjørende	25
3.1.4 Budsjettregelverket oppleves i liten grad som et hinder	26
3.1.5 Store virksomheter opplever å ha større handlingsrom enn små	27
3.1.6 Engasjement (ildsjeler) og kultur viktig	27
3.2 Tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling støter på ulike utfordringer	28
3.2.1 Sektoransvaret fremmer ikke sektorovergrepene satsninger	28
3.2.2 Tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling tar tid og ressurser	28
3.2.3 Manglende regelverksendring kan hemme tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling	29
3.2.4 Ulike modeller for beregning av kostnader og risiko kan være en utfordring	29
4 Oppsummering.....	31

1 Innledning

Stadig flere utfordringer er komplekse og krever at flere aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer jobber sammen. Tverrgående oppgaveløsning kan også innebære et gevinstpotensial ved at brukerbehov ses i sammenheng utover egen sektor.

Tverrgående utviklingsarbeid utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer.¹ Innsikt viser blant annet at det oppleves som krevende å finansiere utviklingsarbeid i et livsløpsperspektiv, at forvaltningen vegrer seg for å ta risiko og at det mangler insentiver for å jobbe på nye måter og på tvers.

Utfordringene som sektorgrensene skaper for tverrsektorielt samarbeid, er påpekt over lengre tid. En undersøkelse av departementenes rolle i omstillingsarbeid, viser at tverrgående omstillingstiltak får lavere prioritet i de mer sektororienterte departementene.² Selv om det er eksempler på det motsatte, legger budsjett- og styringssystem i begrenset grad opp til tverrsektorielt samarbeid. Mål og prioriteringer er eksempelvis sjelden samordnet på tvers av sektor- og ansvarsområder, og ulike tverrgående satsninger opplever ofte utfordringer med å få til felles prioriteringer av mål og ressursinnsats.³ Behovet for å løse oppgaver på tvers innebærer at det haster å få frem en effektiv og samordnet ressursbruk for å levere effektive tjenester som ivaretar innbyggernes tillit til forvaltningen.

Det finnes imidlertid en rekke eksempler på tverrgående utviklingsarbeid i offentlig sektor og utvikling av ulike praksiser. Denne rapporten trekker frem fem eksempler på tverrgående samarbeid.

1.1 Bakgrunn og formål

I 2025 fikk DFØ i oppdrag fra Finansdepartementet (FIN) og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) å kartlegge og innhente erfaringer med ulike modeller for kostnadsdeling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I den grad kartleggingen gir grunnlag for det, skal DFØ vurdere behov for tiltak som kan understøtte finansiering og kostnadsdeling av tverrgående utviklingstiltak. I DFØ-notat 2025: 2, kartla vi finansieringsmuligheter for tverrgående samarbeid.

Formålet med dette oppdraget er å få praksisnær kunnskap om finansierings- og kostnadsdelingsmodeller som kan ha overføringsverdi til andre tverrgående utviklingsarbeider. De fem eksemplene som inngår i denne undersøkelsen, kan gi aktører i tverrgående utviklingstiltak hjelp til å vurdere forhold knyttet til finansiering og kostnadsdeling i utviklingen av tiltakene.

¹ Eksempelvis [NOU 2020: 30](#) En innovativ offentlig sektor, [DFØ notat 2021:1](#) Kunnskapsgrunnlag om nye organisasjonsformer i forvaltningen

² Difi (2019). Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ. Difi-rapport 2019:3. DFØ

³ [notat-utfordringsbildet-i-forvaltningen-210525.pdf](#)

Aktører i forvaltningen som inngår i ulike tverrgående samarbeider har over lengre tid vært tydelige på behovet for mer kunnskap og veiledning om hvordan tverrgående utviklingstiltak kan finansieres og kostnader fordeles.

Departementer og statlige virksomheter, som har en nøkkelrolle i arbeidet med å finansiere tverrgående utviklingstiltak i forvaltningen, vil ha særlig nytte av slik kunnskap. Den kan også være nyttig for kommuner, KS, privat og frivillig sektor, inklusive ulike innovasjonsmiljøer, tjenestedesignere mv., som deltar i tverrgående utviklingstiltak.

1.2 Definisjoner og avgrensninger

Følgende definisjoner og avgrensninger legges til grunn for arbeidet:

I samråd med oppdragsgiver omfatter kartleggingen hvordan tverrgående utviklingstiltak er finansiert og kostnader er fordelt, fra oppstart og frem til drift - og forvaltningsfasen.

Med tverrgående mener vi både på tvers av forvaltningsnivåer og/eller på tvers av sektorer/departementsområder og/eller på tvers av offentlig og privat sektor. Det innebærer også at kommunale, private og frivillige aktører kan være berørt og involvert.

Med utviklingstiltak legger vi til grunn OECD sin definisjon for innovasjon i offentlig sektor; arbeid som har som formål å endre, forbedre eller fornye en tjeneste, prosess, produkt eller organisering. Tverrgående utviklingstiltak som omfattes av denne undersøkelsen kan ha ulik grad av risiko ved seg, avhengig av blant annet hvor innovative de er. Vi har ikke sett det som formålstjenlig å vurdere de ulike tverrgående tiltakenes innovasjonsgrad.

Med finansiering mener vi på hvilken måte den enkelte statlige virksomhet og kommune/fylkeskommune skaffer midler til tverrgående utviklingsarbeid.⁴

Denne undersøkelsen omfatter ikke hvordan finansiering av tverrgående utviklingstiltak er skaffet til veie i budsjettprosessen, herunder prosessen i departementene og regjeringen. Vi vil likevel bruke begrepet satsingsforslag der informantene bruker satsingsforslag om innspill til budsjettprosessen. Vi vil presisere at DFØ ikke har kartlagt hvordan departementene og regjeringen har behandlet disse forslagene i budsjettprosessen.

Det finnes ulike definisjoner av hva som menes med kostnadsdeling. Vårt inntrykk er at definisjonene ofte er relatert til kostnadsdeling i drift- og forvaltningsfasen og innebærer at man også kan fordele kostnader på brukere av en løsning. Vårt formål er å se på kostnadsdeling i tverrgående tiltak i utviklingsfasen. Vi har derfor lagt følgende definisjon til grunn: Kostnadsdeling er en modell der kostnadene blir fordelt mellom flere aktører for å finansiere et felles tiltak, prosjekt eller tjeneste, i stedet for at én aktør bærer hele kostnaden alene.

Dette prosjektet omfatter ikke hvordan ulike aktører i stat og kommune, privat og frivillig sektor kan stimuleres til å finne sammen og utvikle gode felles løsninger. Dette er imidlertid et tema som i

⁴ <https://snl.no/finansiering>

noen grad er berørt i *Veileder for styring og organisering av samarbeid om sammenhengende tjenester*.⁵

Styringsmodellene for casene er beskrevet, men bredere og mer inngående analyser av disse med hensyn til strukturelle forskjeller og erfaringer, har ikke vært en del av oppdraget. Stimulabordningen og Medfinansieringsordningen er statlige ordninger som skal stimulere til innovasjon og tverrgående arbeid. I tråd med Digitaliseringsstrategien er det våren 2025 igangsatt en evaluering av Stimulabordningen. I denne undersøkelsen ser vi ikke på hvordan ulike tilskudds- og finansieringsordninger praktiseres og om de har en hensiktsmessig innretning.

1.3 Oppdragsforståelse og problemstillinger

I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvordan vi forstår oppdraget og problemstillingene som skal undersøkes.

Undersøkelsen belyser følgende to hovedproblemstillinger:

1. Hvordan finansieres tverrgående utviklingsarbeid?
2. Hvilke kostnadsdelingsmodeller finnes for tverrgående utviklingsarbeid og hva er erfaringene med disse?

Problemstilling 1 Hvordan finansieres tverrgående utviklingsarbeid?

Under denne problemstillingen beskriver vi hvilke finansieringskilder som inngår i det tverrgående samarbeidet. Dette kan for eksempel være midler tildelt formålet, der det kan ha vært spilt inn som et satsingsforslag, vært gitt tilskudd og brukt midler innenfor egne rammer, mv.

Vi har særlig oppmerksomhet på hvordan virksomheter finner midler innenfor egne budsjettammer og/eller utnytter handlingsrommet i budsjettregelverket.

Siden midten av 1980-tallet har en rekke endringer i bevilgningsreglementet og administrativt regelverk gjort at mange statlige virksomheter har fått økt disposisjonsfrihet.⁶ Blant annet er kapitler og poster slått sammen, postspesifikasjoner endret, adgangen til å overføre ubrukte bevilgninger fra et budsjettår til neste er økt samt at det er gitt adgang til å bruke merinntekter. Dette har gitt mange statlige virksomheter med delegerte budsjettfullmakter en viss frihet til selv å prioritere hvordan midlene skal benyttes innenfor det enkelte kapittel og post, herunder om virksomheten vil bruke midler på utviklingsarbeid fremfor andre oppgaver.⁷

For å få økt forståelse av hva problemet knyttet til finansiering av tverrgående utviklingstiltak består av, har vi belyst hva som hemmer og fremmer bruk av handlingsrommet i budsjettregelverket. I tillegg har vi fått innsikt i hva som hemmer og fremmer finansiering og kostnadsdeling i tverrgående utviklingstiltak.

⁵ [Styre, organisere og samarbeide om sammenhengende tjenester | Digdir](#)

⁶ Se [Veileder til statlig budsjettarbeid - regjeringen.no](#) s. 11

⁷ Se omtale av regelverk i [Kartlegging av hvordan tverrgående utviklingsarbeid kan finansieres | DFØ](#) og bevilgningsreglement § 3 og 5 og [Veileder til statlig budsjettarbeid - regjeringen.no](#) kap. 3.

Problemstilling 2 Hvilke kostnadsdelingsmodeller finnes for tverrgående utviklingsarbeid og hva er erfaringen med disse?

Vi har fått innsikt og kunnskap om hvordan kostnadene knyttet til tverrgående utviklingstiltak blir fordelt mellom partene, herunder innsikt i hvilke ev. metoder og kriterier som er brukt for å fordele kostnader på ulike samarbeidspartnere i utviklingsfasen. Fordeling vil ofte være basert på faktorer som eksempelvis gevinster og bruk. Vi har også sett på hvordan kostnadsdeling fungerer i praksis.

1.4 Metode

For å svare ut de to problemstillingene i undersøkelsen har vi i hovedsak basert oss på fem utvalgte case på tverrgående utviklingstiltak. En casetilnærming ble valgt blant annet for å få praksisnære erfaringer knyttet til finansiering og kostnadsdeling.

Dokumentgjennomgang og intervjuer har vært viktig for å få best mulig innsikt i det enkelte case.

Følgende kriterier er brukt som utgangspunkt for utvelgelse av case:

- Utviklingstiltak som går på tvers av forvaltningsnivåer og/eller på tvers av sektorer.
- Tiltak som har erfaringer med kostnadsdeling i utviklingsfasen.
- Tiltak fra ulike sektorer og typer leveranser (eksempelvis tjenester, fellesløsninger mv.).
- Tiltak med ulik økonomisk størrelse/omfang.

Case som omfattes av undersøkelsen er valgt i samråd med oppdragsgiver. Disse er:

- Fremtidens Innkreving
- Altinn 3
- DigiUng
- DigiBarnevern
- Oppgjør etter dødsfall - Digitalt dødsbo

For en nærmere beskrivelse av casene vises det til kapittel 2.

For å belyse hvilke kriterier som ligger til grunn for kostnadsdeling i de tverrgående tiltakene, jf. problemstilling 2, har vi valgt å ta utgangspunkt i Digdirs rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger.⁸ Målene for rammeverket er å legge til rette for utvikling av gode finansieringsmodeller ved blant annet å etablere et felles begrepsapparat for finansiering av fellesløsninger og etablere en felles metode for å etablere og revidere finansieringsmodeller som bygges på god praksis og felles problemforståelse. Vår vurdering er at kriteriene som trekkes frem i dette rammeverket er relevante som utgangspunkt for å belyse mulige kostnadsdelingsmodeller i utviklingsfasen.

Rammeverket trekker frem følgende mulige kriterier for fordeling mellom aktørene:

- Fordeling basert på gevinst
- Fordeling basert på brukernes økonomi og størrelse
- Fordeling basert på bruk

⁸ Rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger, Digdir.2024

- Fordeling basert på skjønn

En utfordring har vært å få tilstrekkelig informasjon fra alle de fem casene om de samme forholdene. Det innebærer at datamaterialet i varierende grad gir grunnlag for å svare ut problemstillingene. Når det gjelder ambisjonen om å identifisere tydelige kostnadsdelingsmodeller har datagrunnlaget for samtlige case ikke vært mulig å fremskaffe. Vi har ikke hatt tilgang til relevant dokumentasjon (satsingsforslag) som er spilt inn i budsjettprosessen for tiltakene.

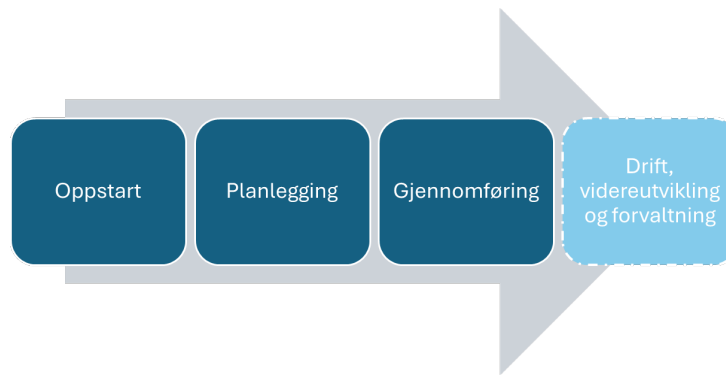
For å styrke og nyansere funnene i undersøkelsen i sin helhet har vi brukt annen relevant dokumentasjon, eksempelvis forskningsrapporter, DFØs egne rapporter mv. For å få best mulig innsikt i casene har vi innhentet prosjektdokumentasjon som beskriver prosjektmål, effekter, finansiering og kostnadsdeling. Hva som finnes av tilgjengelig informasjon om det enkelte case har vært svært varierende. Vi har også gjennomgått tildelingsbrev og årsrapporter.

Det er samlet gjennomført 18 intervjuer med 37 personer. Vi har gjennomført noen enkeltintervjuer og noen gruppeintervjuer. Vi har intervjuet utvalgte nøkkelpersoner, som har hatt ulike funksjoner og roller i tverrgående utviklingsarbeid i departementer, virksomheter, kommuner og private aktører. Nøkkelpersoner er eksempelvis program- og prosjekteiere, prosjektledere og budsjettansvarlige.

I tillegg til informasjon som er fremskaffet i tilknytning til casene, har vi innhentet informasjon fra Helsedirektoratet for å få ytterligere innsikt i erfaringer med bruk av kostnadsdelingsmodeller. Direktoratet har mye erfaring og kunnskap om kostnadsdelingsmodeller fra ulike tverrgående utviklingstiltak.

Videre har vi gjennomført intervjuer med virksomhetsledere for å få informasjon om erfaringer med finansierings- og kostnadsdelingsmodeller, økonomisk handlingsrom og prioriteringer. Virksomheter vi har snakket med er: Utlendingsdirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Direktoratet for byggkvalitet. Digdir er valgt fordi de har en pådriverrolle på digitaliseringsområdet. De to øvrige direktoratene er valgt da de representerer andre sektorer og aktører enn de som omfattes av casene våre.

Casene er relatert til følgende inndeling i utviklingsfasen; oppstart, planlegging og gjennomføring, jf figur 1. Med *oppstart* mener vi i denne sammenheng ide/forprosjekt. Inndelingen er ikke gjensidig utelukkende, og aktivitetene glir over i hverandre. Utvikling, forvaltning og drift av løsninger skjer ofte samtidig og er en kontinuerlig prosess. Vi har valgt å ikke bruke faseinndelingen i statens prosjektmodell fordi det kun er to (Fremtidens Innkreving og Altinn 3) som har brukt denne.



Figur 1 Utviklingsfasen illustrert med de tre mørke firkantene fra venstre. Drift, videreutvikling og forvaltning (lys firkant til høyre) er ikke en del av denne undersøkelsen.

Beskrivelsene er kvalitetssikret med prosjekt/program, men også i enkelte tilfeller med andre aktører. Men en erfaring har vært at aktører på det enkelte case har ulikt ståsted og «historier», og at det vanskeliggjør kvalitetssikringen.

Fremstillingen av casene i rapporten er noe ulik når det gjelder omfang og detaljeringsnivå fordi tilgjengelig informasjonen om casene varierer. Dette innebærer at vi i varierende grad har innsikt i de ulike aktivitetene; oppstart, planlegging og gjennomføring i utviklingsfasen. En generell utfordring i datainnhenting har også vært at begrepsbruk og forståelse knyttet til problemstillingene vi skal belyse varierer.

Kartleggingen omfatter et fåtall tverrgående case som er veldig ulike. I kap. 4 peker vi på noen viktige funn basert på disse. Vår vurdering er imidlertid at det ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere behov for tiltak som kan understøtte finansiering og kostnadsdeling av tverrgående utviklingstiltak, jf. oppdragsteksten i tildelingsbrevet for 2025.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 1 redegjør vi for bakgrunn, oppdragsforståelse og metodisk tilnærming. I kapittel 2 gis en presentasjon av casene som omfattes av kartleggingen. I dette kapitlet kartlegger vi også hvordan casene er finansiert og kostnadene er fordelt mellom aktørene. Kapittel 3 handler om erfaringer med tverrgående finansiering og kostnadsdeling basert på intervjuer. Vi ser på hva som fremmer og hva som hemmer tverrgående finansiering og kostnadsdeling. Her belyser vi også i hvilken grad handlingsrommet i budsjettregelverket utnyttes. Avslutningsvis, i kapittel 4, oppsummerer vi overordnede funn og veien videre.

2 Presentasjon av casene

Innledningsvis i dette kapitlet redegjør vi for noen overordnede kjennetegn ved casene. I kap. 2.1 svarer vi ut hvordan utviklingstiltak er finansiert og kostnadene er fordelt i de ulike tverrgående tiltakene. Det vises i denne sammenheng til tabell 1 Oversikt over finansiering- og kostnadsdeling for de ulike casene, jf delkapittel 2.2.

De fem casene er tverrgående på litt ulike måter. Altinn 3 og Fremtidens Innkreving går på tvers av sektorer innad i staten. Casene DigiUng og DigiBarnevern går på tvers av forvaltningsnivåene. Mens Oppgjør etter dødsfall går på tvers av offentlig og privat sektor. Alle casene er digitaliseringstiltak med ulike mål og leveranser.

Casene dekker ulike sektorer og aktører. Aktører som Digdir, Skattedirektoratet, Brønnøysundregistrene og Politiet har en sentral rolle i utviklingen av flere av utviklingstiltakene. Andre statlige aktører er eksempelvis Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Domstolsadministrasjonen.

Når det gjelder tiltakenes kostnadsramme ligger de mellom om lag 200 millioner kroner og 4,3 milliarder i utviklingsfasen. Tre av tiltakene er pågående, mens to, DigiBarnevern og Oppgjør etter dødsfall – Digitalt dødsbo, er formelt avsluttet. Det innebærer at utviklingstiltaket er ferdigstilt og at løsninger er satt i drift.

2.1 Hvordan er de tverrgående utviklingstiltakene finansiert og kostnader fordelt?

I dette kapitlet vil vi gi en kort beskrivelse av hvordan de tverrsektorielle tiltakene vi har undersøkt er finansiert og kostnadene er fordelt.

For å skille mellom ulike finansieringskilder legger vi følgende til definisjoner til grunn:

Statlig finansiering er midler bevilget over statsbudsjettet. Det omfatter både ordinære driftsbevilgningene og særskilte tildelinger som i hovedregel er tidsavgrenset til utviklingstiltak og som for eksempel kan være et resultat av satsingsforslag i budsjettprosessen. Statlig finansiering omfatter også målrettede statlige tilskuddsordninger som:

- *Stimulabordningen* – er en ordning for innovasjon og tjenestedesign.
- *Medfinansieringsordningen* - er en ordning for å realisere innovative *samfunnsøkonomiske* lønnsomme digitaliseringstiltak.
- *Forskningsrådets prosjektmidler* – kan støtte offentlig sektor i samarbeid med forskningsmiljøer.
- *Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler* – til fornying og innovasjon i kommunene.
- *DigiFin*⁹ – for digitalisering i kommunesektoren, med kostnadsdeling mellom deltakerkommuner.

⁹ DigiFin er en finansieringsordning administrert av KS som støtter digitaliseringsprosjekter i kommunal sektor. Ordningen er finansiert gjennom en kombinasjon av statlige midler og bidrag fra kommuner og

Digifin-ordningen er et spleiselag mellom stat og kommune. Relevante statlige tilskuddsordninger som dekker deler av utviklingskostnadene for kommunene, er Forskningsrådets prosjektmidler, Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler og Digifin. For utdypende omtale av finansierings- og tilskuddsordninger vises det også til DFØ rapport 2025:2.¹⁰

Kommunal finansiering omfatter alle midler kommunesektoren har til disposisjon, med unntak av statlige øremerkede tilskudd som i denne sammenheng regnes som statlig finansiering.

Offentlig – privat finansiering omfatter programmer og prosjekter som er finansiert av både stat og / eller kommuner samt private aktører.

2.1.1 Fremtidens innkreving

Fremtidens innkreving er et tverrsektorielt program som ledes av Skatteetaten. Programmet skal først og fremst sørge for modernisering av den statlige innkrevingen som Skatteetaten har ansvaret for, som skatter, avgifter, trafikkbøter, foreldrebidrag mv. Den statlige innkrevingen omfatter flere aktører og disse skal Skatteetaten samarbeide med for å utvikle sammenhengende tjenester på innkrevingsområdet. Programmet er derfor organisert som et forpliktende samarbeid mellom Skatteetaten, Nav, Brønnøysundregistrene, politiet og Lånekassen. I tillegg er det også etablert et samarbeid mellom eierdepartementene til de deltakende etatene:

Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.¹¹

I programsamarbeidet er det faste samarbeidsfora. Samarbeidet omfatter teknisk integrasjon, lovutviklingsarbeid, arbeid med sammenhengende brukerrettede løsninger og felles risikostyring. Sentrale prioriteringer i arbeidet har vært digitalisering, effektiv innkreving og ivaretagelse av rettssikkerheten for skattytere. Parallelt med å utvikle nye løsninger, har det også pågått et arbeid med en ny innkrevingslov og endringer i tvangsfullbyrdelsesloven. Loven er nå vedtatt og vil tre i kraft 1. januar 2026. Programmet er planlagt ferdig i 2029.¹²

Fremtidens innkreving ble planlagt i henhold til kravene i Statens prosjektmodell, som innebærer at store statlige investeringsprosjekter skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsgrunnlaget legges frem for regjering og Storting. Modellen stiller krav til metodikk og kvalitet.¹³ Målet er å unngå feilinvesteringer og holde god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene. Modellen sørger på den måten for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser.¹⁴

fylkeskommuner som deltar i ordningen. DigiFin-midler tilbakebetales med 20 % risikotillegg, og regnes derfor som et lån/garanti for videreføring av prosjektet ([Om DigiFin og aktuelle prosjekter](#))

¹⁰ [DFØ-notat 2025:2 Kartlegging av hvordan tverrgående utviklingsarbeid kan finansieres](#)

¹¹ Revidert mandat for Fremtidens Innkreving, 2024

¹² [Prop. 1 S \(2024–2025\) - regjeringen.no](#)

¹³ Store statlige investeringsprosjekter gjennomføres i fire ulike faser: idefase, konseptfase, forprosjektfase og gjennomføring. R-108/23 beskriver krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten og hvilke analyser og dokumenter som er påkrevd for hver fase.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2023.pdf

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>

Skatteetaten gjennomførte i 2019–20 en konseptvalgutredning (KVU) som gjennomgikk ekstern kvalitetssikring (KS1). Basert på anbefalingene i KVU-rapporten og KS1 besluttet regjeringen i 2020 at konseptet «Innkrevning som del av brukers økosystem» skulle legges til grunn for moderniseringen. Beslutningen forutsatte at Skatteetaten skulle samarbeide med Nav, politiet, Brønnøysundregistrene og Lånkassen om å realisere konseptet. Etatene startet deretter forprosjektfasen og utarbeidet et sentralt styringsdokument som gjennomgikk ekstern kvalitetssikring i 2021. Skatteetaten fremmet samtidig ett felles satsingsforslag for alle fem etatene til budsjettprosessen for 2022. Stortinget fattet investeringsbeslutningen i desember 2021 og programmet gikk over i gjennomføringsfasen i januar 2022. Programmet skal gjennomføres i tre trinn og hadde i 2022 en kostnadsramme for hele programmet på 4 471 mill. 2023-kroner inkl. mva.¹⁵

Utviklingsfasen i Fremtidens innkrevning er i sin helhet finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. I ide- til forprosjektfasen (oppstart og planlegging, 2019–2021) ble kostnadene dekket innenfor den ordinære driftsbevilgningen. I gjennomføringsfasen får etatene øremerkede midler for å gjennomføre programmet.

De samarbeidende virksomhetene får tildelt basiskostnad¹⁶ via sine eierdepartementer. Skatteetaten tildeles programmets forventede tillegg (differansen mellom samlet basiskostnad og samlet styringsramme).¹⁷ Forventede tillegg disponeres formelt av Skatteetaten, men bruk av forventet tillegg behandles i den tverretatlige styringsgruppen. Forventet tillegg er derfor en samlet pott for hele programmet på tvers av etatene og kan benyttes der behovet er størst.

Kostnadene for perioden 2022–2025 er fordelt på de fem samarbeidende virksomhetene. Etter hvert som enkeltprosjekter ferdigstilles, påløper det drifts- og forvaltningskostnader. Kostnader til drift og forvaltning tildeles, i likhet med utviklingskostnadene, den enkelte virksomhet for å dekke sin andel av drifts- og forvaltningskostnader knyttet til leveranser som er satt i produksjon.

2.1.2 Altinn 3

Altinn-løsningen sørger for digital dialog mellom offentlige virksomheter, innbyggere, næringsliv og offentlig sektor. Den brukes eksempelvis til innsending av skattemelding for privatpersoner og næringsdrivende, til virksomheters registrering og endringer i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret og til mottak av varsler fra Skatteetaten, Nav og andre offentlige etater.

Nåværende versjon av Altinn tilfredsstiller ikke lenger krav til sikkerhet, regulatoriske bestemmelser, GDPR og funksjonelle krav knyttet til universell utforming. Eksisterende avtaler tilknyttet drift av Altinn 2-plattform og support på programvare utløper i juni 2026. Dette innebærer at tjenestene på plattformen må flyttes over til ny løsning (Altinn 3) innen dagens

¹⁵ [Prop. 1 s \(2022-2023\) for FIN](#)

¹⁶ Begrepet *Basiskostnad* brukes i statens prosjektmodell og viser til summen av grunnkalkyle og uspesifisert usikkerhet. Grunnkalkylen summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte kostnadsposter på analysetidspunktet, mens uspesifisert usikkerhet er et påslag for kostnader som man av erfaring vet vil komme, men som ikke er kartlagt på grunn av manglende detaljeringsgrad. For mer om begreper benyttet i statens prosjektmodell vises det til <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Felles+begrepsapparat+.pdf/c8695eef-4627-4bc0-a988-50b04988f2bd?t=1684244875768>

¹⁷ Forventet tillegg er det forventede kostnadsbidraget fra estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet.

plattform kan utvikles. Tjenestene som er på Altinn 2 i dag skal reetableres på ny plattform innen juni 2026.

På bakgrunn av dette ble det høsten 2023 etablert et tverretattlig program, som har som mål å modernisere Altinn, samt å sikre overgangen fra Altinn 2 til Altinn 3. Programperioden er satt fra 1. januar 2024 og skal etter planen avsluttes 31. desember 2026.¹⁸ Digdir er programeier og har hovedansvaret for moderniseringen av plattformen. Brønnøysundregistrene, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Skatteetaten deltar i programmet, fordi de er de største tjenesteeierne som benytter Altinn. Digdir, Brønnøysundregistrene Statistisk sentralbyrå og Skatteetaten er avgjørende for å realisere programmet, og virksomhetene har etablert egne prosjekter som inngår i styringsstrukturen for programmet. Programmet skal også legge til rette for å bistå øvrige tjenesteeiere slik at de får reetablert sine tjenester. Virksomhetenes overordnede departementer, DFD, FIN og NFD, har ansvaret for at deres underliggende virksomheter bidrar med planlagt ressursbruk og leveranser. Departementene utarbeider overordnede styrende dokumenter for programmet etter innspill fra Digdir og øvrige virksomheter med prosjekter i programmet. Sentrale styringsdokumenter for henholdsvis programmet og prosjektene i de deltagende virksomhetene er førende for programmet. Utarbeidelse av budsjett dokumenter og tildelingsbrev følger ordinære prosesser, men tverrsektorielle spørsmål forankres med berørte etater og departementer.¹⁹

I likhet med Fremtidens Innkreving, har dette programmet fulgt kravene og metodikken i statens prosjektmodell. Før programmet ble etablert og moderniseringen av Altinn var i ide konsept- og forprosjekt fase (oppstart) ble kostnadene til planlegging, utvikling og samarbeid dekket gjennom den enkelte virksomhets egne rammer. Digdir fikk eksempelvis tildelt midler i supplerende tildelingsbrev (3) for 2023 med følgende føring; « ... for økt ressursinnsats i arbeidet med programmet for modernisering av Altinn-plattformen (Nye Altinn)». ²⁰ Med unntak av de fire samarbeidspartnerne, må andre aktører som bruker Altinn dekke kostnadene innenfor den ordinære driftsbevilgningen.

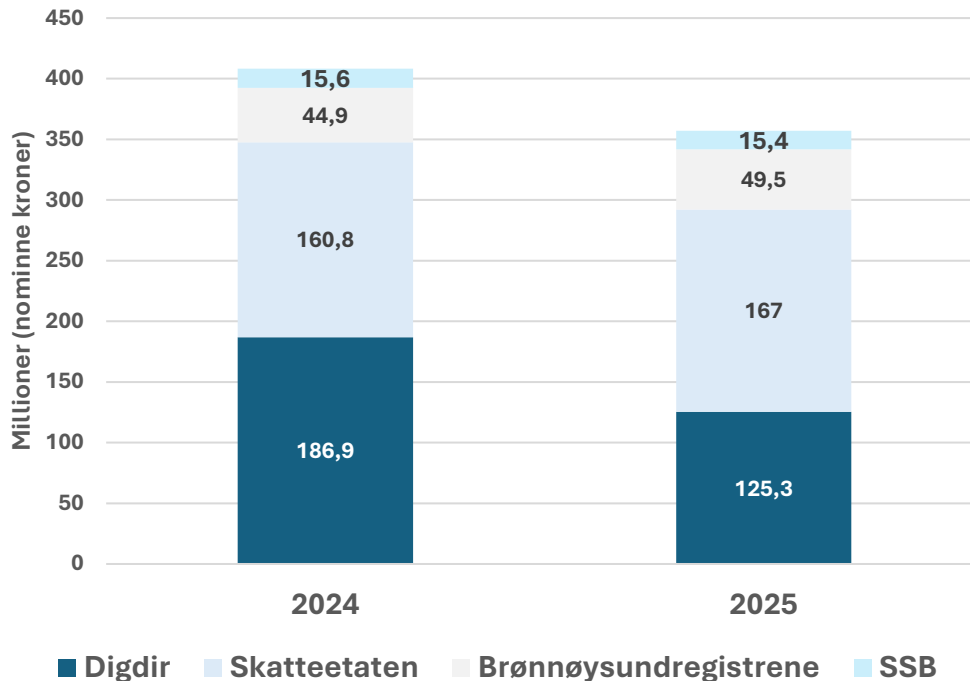
Etter at sentrale styringsdokumenter ble eksternt kvalitetssikret i 2024, vedtok Stortinget investeringsbeslutning for programmet med en kostnadsramme på 1 267 millioner kroner, inkl. MVA (i 2024-kroner). På samme måte som for Fremtidens innkreving ble det fremmet et felles satsingsforslag. Digdir fremmet satsingsforslaget for de fire etatene, og virksomhetene i programmet har forklart at de samarbeidet om å utarbeide budsjettinnspillet. Styringsrammen (P50) utgjør 1 096 millioner 2024-kroner. Digdir som programeier, tildeles og har ansvar for å disponere programmets samlede forventede tillegg, P50, i henhold til fastsatt prosedyrebeskrivelse, mens de andre etatene tildeles basiskostnad fra sine eierdepartementer. Hvis det blir behov for midler utover fastsatt styringsramme (P50) skal Digdir, i samarbeid med de andre etatene, beskrive behovet og sende dette til DFD som i samråd med FIN og NFD avgjør om det skal fremmes en budsjettsak iht. ordinære budsjettprosesser.

¹⁸ Virksomhetene startet samarbeidet i 2023, fordi tid var (og er) en kritisk faktor. Jf. Mandat for programmet Nye Altinn.

¹⁹ Mandat for programmet Nye Altinn (revidert versjon 19. september 2024)

²⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2023_digitaliseringsdirektoratet-suppl-nr-3.pdf

Som tidligere nevnt får de fire virksomhetene tildelt midler gjennom årlige tildelingsbrev fra sine eierdepartement. Disse tildelingene er i henhold til forutsetningene i sentralt styringsdokument og skal dekke kostnader virksomhetene har tilknyttet gjennomføringsfasen for programmet. Figur 2 viser bevilgninger for henholdsvis 2024 og 2025.²¹



Figur 2 Bevilgninger til utvikling av Altinn 3 (hentet fra Prop.1 S).

I 2025 ble det i tillegg bevilget til sammen 22,5 mill. kroner til drift- og forvaltningskostnader til deltakende virksomheter, også over den enkelte virksomhets budsjett.²²

2.1.3 DigiUng

DigiUng er et tverrsektorielt samarbeid der flere virksomheter samarbeider om å tilby digitale tjenester og informasjon til ungdom mellom 13 og 20 år. DigiUng ble etablert som et tverrfaglig samarbeid, i første omgang bestående av Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Direktoratet for e-helse. Målsettingen var å etablere gode digitale løsninger som skal gjøre det enklere for ungdom å finne relevant informasjon og tjenester uten å måtte navigere mellom ulike offentlige aktører.

DigiUng ble organisert som et program, bestående av flere prosjekter, fra 2019 til 2023. Fra 2024 gikk samarbeidet over i en varig organisering, ledet av Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet. Flere titalls aktører innen statlig, kommunal, frivillig og privat sektor og fra

²¹[Prop. 1 S \(2023–2024\) - regjeringen.no](#) og [Prop. 1 S \(2024–2025\) - regjeringen.no](#) For budsjettåret 2025 under Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

²² Bevilgningen blir fordelt med 2,6 mill. kroner til Digitaliseringsdirektoratet på kap. 1540, post 23, 3,1 mill. kroner til Brønnøysundregistra på kap. 904, post 21, 15,8 mill. kroner til Skatteetaten på kap. 1618, post 01 og 1,0 mill. kroner til SSB på kap. 1620, post 01. jmfør [Prop. 1 S \(2024–2025\) - regjeringen.no](#) For budsjettåret 2025 under Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

akademia deltar i DigiUng-programmet. Eksempler på prosjekter i programmet er MinID for Ungdom ledet av Digdir, DigiHelsestasjon ledet av Oslo kommune og UngMeistring ledet av Helse Bergen.

DigiUng er finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. I oppstarten var det interne prioriteringer innenfor egen budsjetttramme fra de deltagende aktørenes som finansierte arbeidet, men etter hvert fikk deler av programmet tildelt midler til formålet. Da det ble besluttet at prosjektet skulle rigges til en skalerbar og tverrsektoriell samarbeidsstruktur, DigiUng-programmet, ble det i 2021 tildelt 35 millioner kroner til Helsedirektoratet til formålet.²³

Buudir hadde fra 2020 belastningsfullmakt fra Helsedirektoratet for å dekke kostnader til svarpanel for helse spørsmål på ung.no, samt utvikling- og oppfølgingsarbeid i DigiUng-programmet.²⁴ I tillegg prioriterte Buudir dette arbeidet høyt i denne perioden og dekket ytterligere kostnader ved omprioriteringer innenfor egen budsjetttramme.

I 2022 bestemte regjeringen at ung.no skal være statens primære tverrsektorielle kanal for digital informasjon, dialog og tjenester til barn og unge. Det skulle realiseres gjennom DigiUng-programmet. Buudir fikk i 2023 en tildeling på 10,9 mill. kroner fra statsbudsjettet til DigiUng gjennom prosjektet «Digital ungdomsportal».²⁵ Fra 2023 tildeles DigiUng midler fra syv departementer gjennom tildelingsbrev.²⁶

2.1.4 DigiBarnevern

DigiBarnevern belyser særlig utviklingsarbeid og finansiering – og kostnadsdeling på tvers av stat og kommune.

Prosjektet var et nasjonalt prosjekt som pågikk fra 2016 til 2023. Buudir var hovedaktør på den statlige siden. På kommunesiden var det åtte kommuner med Trondheim som prosjektførende kommune. Øvrige kommuner var Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bærum, Asker og Lørenskog (observatør). Kommunesektorens organisasjon (KS) var også en aktør.

Et overordnet mål var å forbedre det kommunale barnevernet gjennom utvikling av felles nasjonale digitale løsninger. Dette skulle nås ved å: forbedre IT-støtten for ansatte i barnevernet, øke innbyggernes mulighet for medvirkning og gir bedre oversikt over egen sak, styrker ledelsens evne til å lede, styre og rapportere. I tillegg viste prosjektet til at det la til rette for bedre digital samhandling mellom ulike aktører.

²³ Prop. 1 S (2021–2022), For Budsjettåret 2021 under Helse- og omsorgsdepartementet. Digitale tjenester til barn og unge. kap. 762, post 21. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768429/>

²⁴ Ref. årsrapporter fra Buudir i perioden 2020 – 2024, for eksempel: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/arsrapport-buudir-2022.pdf>

²⁵ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2930858/?q=digital%20ungdomsportal&ch=1#match_0 10,9 millioner ble bevilget til prosjektet «Digital ungdomsportal». På kapittel 846, post 21.

²⁶ <https://dfo.no/rapporter/dfo-notat-20252-kartlegging-av-hvordan-tverrgaende-utviklingsarbeid-kan-finansieres/4-eksempler-pa-finansiering-og-kostnadsdeling-i-tverrgaende-utviklingsarbeid#section-4-1-DigiUng-0>

I planleggingsfasen var samarbeidet mellom stat og kommune organisert som et felles kommunalt – statlig prosjekt, ledet av Trondheim kommune. I 2019 ble DigiBarnevern skilt i et statlig prosjekt og et kommunalt prosjekt. Årsaken til delingen var at det ble konkludert med at den kommunale delen av prosjektet skulle anskaffe ett nytt felles fagsystem for samarbeidskommunene, og at Bufdir, som en statlig aktør, måtte være leverandøruavhengig og ikke kunne delta i denne anskaffelsen. Det ble også vurdert at KS ikke kunne inngå avtale på vegne av alle kommuner. Det ble etablert en ny styringsstruktur med ett samstyringsorgan, hvor hensikten var å sikre god informasjon på tvers av de to prosjektene med egne leveranser. Slik ble også Bufdirs krav til uavhengighet ivaretatt.²⁷

Samarbeidet mellom stat og kommune var formalisert gjennom en samarbeidsavtale mellom Bufdir, Trondheim kommune og KS. I det kommunale prosjektet var samarbeidet formalisert gjennom en samarbeidsavtale mellom alle deltakende kommuner og KS. I samarbeidene var alle parter likeverdige.

DigiBarnevern hadde seks leveranser der staten hadde ansvar for fire; Nasjonal portal for bekymringsmelding, nasjonalt barnevernsregister, informasjonsmodell og meldingsformat. Kommunal sektor hadde ansvar for to leveranser: Fagsystem og innbyggertjenesten. Utvikling av leveransene ble organisert i delprosjekter. Prosjektveiviserens metodikk for prosjektgjennomføring ble lagt til grunn for arbeidet.²⁸

I oppstarts- og planleggingsfasen fra 2016–2019 ble den statlige delen av prosjektet finansiert innenfor Bufdirs egne budsjetttrammer. Om lag fem til ti personer deltok i planleggingen av prosjektet. De åtte kommunene, som var sentrale aktører i utviklingsarbeidet, dekket sine kostnader på om lag 15 millioner kroner.²⁹

For den statlige gjennomføringen av prosjektet i perioden 2019–2023 fikk Bufdir samlet tildelt midler på om lag 100 mill. kroner.³⁰ Midlene skulle også dekke kostnader til drift- og forvaltning av den statlige løsningen.

På kommunal side var kostnadsrammen i gjennomføringen på om lag 100 millioner kroner.³¹ Om lag 70 millioner kroner skulle gå til nytt fagsystem og resterende 30 millioner kroner til innbyggertjenesten. Mesteparten av midlene til innbyggertjenesten ble finansiert gjennom Digifinordningen, som er en låneordning og en form for mellomfinansiering i utviklingsfasen. Digifin forvaltes av KS.

Bufdir ga også tilskudd til kommunesektoren og KS til å utvikle den tekniske løsningen for digital bekymringsmelding.

Anskaffelsen av nytt fagsystem ble finansiert av de åtte kommunene i tråd med prinsippet om at kommunene selv har ansvaret for egne fagsystemer. Enkelte kommuner fikk tilskudd fra

²⁷ Erfaringsrapport DigiBarnevern 2025, side 9 (upublisert)

²⁸ DigiBarnevern samarbeidsavtale mellom Bufdir og Trondheim kommune 2019- 2022.

²⁹ Søknad om prosjektskjønnsmidler Asker kommune til Statsforvalteren.

³⁰ Erfaringsrapport DigiBarnevern 2025, side 14. (upublisert)

³¹ Søknad om prosjektskjønnsmidler Asker kommune til Statsforvalteren.

Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon på samlet om lag 10 mill. kroner.

I DigiBarnevern var et overordnet kostnadsdelingsprinsipp at staten dekket sine egne kostnader. Kostnadene for nasjonale kommunale leveranser (eksempelvis delprosjekt innbyggertjenesten) ble dekket av kommunesektoren gjennom Digifin-ordningen. Ordningen brukes til å finansiere utviklingen i tiden fra kostnaden oppstår og til man kan innhente avgift fra de som tar tjenesten i bruk. De som benytter tjenesten, må betale for bruken av tjenesten.

Det kan være ulike prismodeller for ulike løsninger. Prisen påvirkes blant annet av kommunestørrelse, antatt utbredelsesgrad i kommunesektoren og størrelse på utviklingskostnader. Digifinordningen er benyttet i flere utviklingstiltak, eksemplvis DigiHelse, Digisos og Min side, for å bidra til realisering av nasjonale IT- prosjekter.³²

Når det gjelder anskaffelse av nytt fagsystem dekket kommunene kostnadene i tråd med prinsippet om at kommunene selv har ansvaret for egne fagsystem. I tidlig fase ble kostnadene til nytt fagsystem fordelt mellom de åtte kommunene basert på innbyggertall og skulle dekke konsulentkjøp og frikjøp av folk internt i kommunene. Senere i gjennomføringen ble kostnadene fordelt gjennom en egen fordelingsnøkkel, der 50 prosent av kostnadene ble likt fordelt mellom de åtte kommunene. Den resterende delen ble fordelt basert på innbyggertall.³³

2.1.5 Oppgjør etter dødsfall – digitalt dødsbo

Prosjektet "Oppgjør etter dødsfall" er et offentlig digitaliseringsprosjekt som har som mål å forenkle og effektivisere prosessen etter et dødsfall i Norge. Dette er et prosjekt som har inngått i Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP)-samarbeidet. DSOP er et samarbeid mellom offentlig sektor og finansnæringen i Norge. Målet for samarbeidet er å digitalisere og effektivisere viktige prosesser i samfunnet. Samarbeidet skal bidra til å realisere målet om et enklere liv for folk flest, blant annet skal det ikke være nødvendig for innbyggere å oppgi informasjon mer enn en gang til offentlig sektor. Det skal også bidra til forenklinger i næringslivet. Siden oppstarten i 2016 har flere løsninger blitt utviklet, for eksempel samtykkebasert lånesøknad og digital eiendomshandel.³⁴ *Oppgjør etter dødsfall* er et eksempel på et slikt prosjekt. I dette prosjektet har formålet vært å gjøre det enklere for etterlatte å håndtere det praktiske etter et dødsfall gjennom realisering av et *digitalt dødsbo*.

I tillegg til de faste aktørene i DSOP-samarbeidet, har også Domstoladministrasjonen, Statens vegvesen og Landbruksdirektoratet vært deltakende.

Prosjektet inngår i livshendelsen «Dødsfall og Arv», som er en av syv prioriterte livshendelser i regjeringens digitaliseringsstrategi. Målet med livshendelsen er å gi etterlatte en opplevelse av sammenheng i tjenester fra det offentlige når de opplever dødsfall.³⁵

³² [Prosjekter i Digifin-ordningen - Hjem](#)

³³ Erfaringsrapport fra DigiBarnevern 2025, side 30. (upubliseret)

³⁴ <https://www.bits.no/project/dsop/>

³⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fremtidens-digitale-norge/id3054645/>

Som for alle DSOP-prosjekter er prosjektet *Oppgjør etter dødsfall* finansiert gjennom egenfinansiering fra hver deltakende aktør. Egenfinansiering innebærer at de involverte partene har bidratt med ressurser (arbeidskraft) og finansiering innenfor egne budsjettammer. Dette er et sentralt prinsipp i DSOP-samarbeidet.

I *Oppgjør etter dødsfall* fikk Digdir tilsagn om midler fra Medfinansieringsordningen for sin del av prosjektet. Etter forslag i Revidert nasjonalbudsjett for 2024 ble bevilgningen under kap. 1540 post 21 spesielle driftsutgifter økt med 5,5 mill. kroner begrunnet i produksjonssetting av Digitalt dødsbo med oppgave å drifte, forvalte og videreutvikle tjenesten.³⁶ I statsbudsjettet for 2025 ble det foreslått å øke bevilgningen til 10,6 millioner kroner til digitalt dødsbo.³⁷

Enkelte aktører har hatt høyere kostnader enn andre, da kostnadsdelingsmodellen for DSOP-prosjekter innebærer at hver enkelt aktør bærer sine egne kostnader. Når hver aktør bærer sine egne kostnader reduseres administrasjonen av programmet til et minimum, men det er noen utfordringer ved at gevinstene realiseres et annet sted enn der kostnadene kommer.³⁸ I henhold til samarbeidserklæringen for DSOP-samarbeidet skal fellesoppgaver fordeles på en måte som gir et balansert kostnadsbilde.³⁹ De påløpte kostnadene for de deltakende aktørene har i all hovedsak gått til lønn til utviklere, jurister og innleide konsulenter.

2.2 Oppsummering – finansiering og kostnadsdeling

Tabellen under gir en oversikt over finansiering- og kostnadsdeling for de ulike casene i utviklingen av det tverrgående tiltaket. Den beskriver blant annet hvilke finansieringskilder som inngår i de ulike tverrgående utviklingstiltakene.

Kolonnen «Kostnader andre aktører må dekke», beskriver hvilke kostnader brukere av løsningen forutsettes å dekke.

Tabell 1 Oversikt over finansiering og kostnadsdeling for de ulike casene.

Case	Aktører	Finansiering og kostnadsdeling	Kostnader andre aktører må dekke
Fremtidens innkreving	Statlige: Skattedirektoratet* Brønnøysundregistrene Politidirektoratet	Oppstart og planlegging: finansiert innenfor ordinær driftsbevilgning. Etatene dekket egne kostnader i oppstart og planlegging	Andre offentlige aktører som har behov for å samhandle digitalt med innbyggere og næringsliv må dekke eventuelle tilknytnings- og

³⁶ Kapittel 1540, post 21. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-104-s-20232024/id3039096/?q=d%C3%B8dsfall&ch=2#match_0

³⁷ Kapittel 1540, post 23. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057309/?q=oppgj%C3%B8r%20etter%20d%C3%B8dsfall&ch=2#match_0

³⁸ På bakgrunn av dette er det viktig at prosjektporteføljen til DSOP over tid er balansert slik at det gir gevinster for alle aktører. <https://www.bits.no/wp-content/uploads/2023/01/DSOP-Aktivitetsrapport-2022-Aktivitetsrapport-V.20.pdf>

³⁹ <https://www.bits.no/wp-content/uploads/2019/08/Samarbeidserkl%C3%A6ring-DSOP.pdf>

Case	Aktører	Finansiering og kostnadsdeling	Kostnader andre aktører må dekke
	<p>NAV</p> <p>Lånekassen</p>	<p>Gjennomføring: finansiert ved tildeling av midler til formålet (satsingsforslag).</p> <p>Stortinget har gitt fullmakt til å pådra staten forpliktelser i investeringsprosjekter. Dette innebærer at det er fastsatt en kostnadsramme som kan gjelde for en prosjektperiode over flere år. Kostnadsrammen skal ikke overskrides, men den kan dekkes over flere budsjettår.</p> <p>Skatteetaten fremmet ett felles satsingsforslag på vegne av alle etatene. Etatene tildeles basiskostnad via eierdepartement. Forventet tillegg tildeles programeier (Skatteetaten) og fordeles mellom etatene/prosjektene i programmet etter behandling i tverretatlig styringsorgan.</p>	<p>endringskostnader mv. over eget budsjett.</p>
<p>Altinn 3</p>	<p><i>Statlige:</i></p> <p>Digitaliseringsdirektoratet*</p> <p>Skatteetaten</p> <p>Statistisk sentralbyrå (SSB)</p> <p>Brønnøysundregistrene</p>	<p>Oppstart og planlegging: finansiert innenfor ordinær driftsbevilgning. Etatene dekket sine egne kostnader i oppstart og planlegging.</p> <p>Gjennomføring: finansiert ved tildeling av midler til formålet (satsingsforslag).</p> <p>Digdir fremmet ett felles satsingsforslag på vegne av alle etatene. Etatene tildeles basiskostnad via eierdepartement. Forventet tillegg tildeles programeier (Digdir) og fordeles mellom etatene/prosjektene i programmet etter behandling i tverretatlig styringsorgan.</p>	<p>Andre aktører (næringsliv, kommuner private m.) må dekke eventuelle tilknytnings- og endringskostnader mv. over eget budsjett</p>

Case	Aktører	Finansiering og kostnadsdeling	Kostnader andre aktører må dekke
DigiBarnevern	<p><i>Statlige:</i></p> <p>Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*</p>	<p>Oppstart og planlegging: finansiert innenfor ordinær driftsbevilgning.</p> <p>Gjennomføring: finansiert ved tildeling av midler til formålet (satsingsforslag).</p> <p>Overordnet kostnadsdelingsprinsipp: hver sektor dekker sine kostnader for egne leveranser.</p>	
	<p><i>Kommunale:</i></p> <p>KS (Kommunesektorens organisasjon) *</p> <p>Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bærum, Asker og Lørenskog kommuner</p>	<p>Oppstart og planlegging: Finansiert innenfor egne rammer av de åtte kommunene i utviklingsarbeidet.</p> <p>Gjennomføring: kommunale leveranser ble finansiert av kommunesektoren gjennom Digifinordningen, Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler og innenfor kommunenes egne rammer.</p> <p>Bufdir ga tilskudd til kommunesektoren og KS til å utvikle den tekniske løsningen for digital bekymringsmelding.</p> <p>De åtte kommunene i samarbeidet delte på kostnadene til nytt fagsystem, gjennom en egen fordelingsnøkkel. Disse kostnadene ble dekket innenfor egne ramme samt prosjektskjønnsmidler fra Stasforvalteren.</p>	<p>Fordelingen av kostnader for utvikling av Innbyggertjenester skjer gjennom prosjektavgift, som kommuner betaler til Digifinordningen når de tar i bruk løsningen.</p> <p>Kommunene anskaffer selv fagsystem, og dekker kostnadene innenfor egne rammer.</p>

Case	Aktører	Finansiering og kostnadsdeling	Kostnader andre aktører må dekke
DigiUng	<p><i>Statlige:</i></p> <p>Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir)*</p> <p>Helsedirektoratet (Hdir)</p>	<p>Oppstart og planlegging: finansiert innenfor ordinær driftsbevilgning.</p> <p>Gjennomføring: finansiert ved tildeling av midler til formålet (satsingsforslag).</p> <p>Hver aktør dekket sine kostnader innenfor egne rammer i oppstarten. Senere fikk Hdir særskilt tildeling i statsbudsjettet (2022). Bufdir fikk bevilget midler over statsbudsjettet for å dekke kostnader til utvikling av digital ungdomsportal i 2023.</p>	
DSOP - /Oppgjør etter dødsfall	<p><i>Statlige:</i></p> <p>Skatteetaten</p> <p>Brønnøysundregistrene</p> <p>Digitaliseringsdirektoratet</p> <p>NAV</p> <p>Politiet</p> <p>Statens kartverk</p> <p>Domstolene</p> <p>Statens vegvesen</p> <p>Landbruksdirektoratet</p>	<p>Finansiert innenfor egen ordinær driftsbevilgning.</p> <p>Digidir har fått støtte gjennom medfinansieringsordningen.</p>	
	<p><i>Private:</i></p> <p>Finansnæringen/Bits* (herunder banker og forsikringsselskaper)</p>	<p>Hver aktør finansierer sin del.</p>	

*Program/prosjekteier og ansvarlig for utviklingen av tiltaket

Finansiering av tiltakene

Kartleggingen viser at ulike finansieringskilder er tatt i bruk. Vi vil i det følgende redegjøre for noen hovedfunn når det gjelder bruk av kilder (budsjettprosessen, midler innenfor egen ramme, tilskudds- og finansieringsordninger) og om de er knyttet oppstart, planlegging eller gjennomføring i utviklingsfasen.

Fire av de fem casene har fått tildelt midler i budsjettprosessen. Det gjelder Fremtidens Innkreving, Altinn 3, DigiBarnevern og DigiUng. Dette er også aktører som har spilt inn satsingsforslag i budsjettprosessen. For henholdsvis casene, Fremtidens Innkreving og Altinn 3 ble det spilt inn felles satsingsforslag. Midler som er tildelt i budsjettprosessen for de fire casene er knyttet til gjennomføringen i utviklingsfasen.

Videre viser kartleggingen at aktørene i samarbeidene i både i stat og kommune har brukt midler innenfor egne rammer og ordinær driftsbevilgning. Prioriteringen innebærer ofte at det settes av ressurser i form av arbeidskraft og særlig i forbindelse med oppstart og planlegging av prosjekter og programmer.

Flere av samarbeidene har fått midler fra tilskudds- og finansieringsordninger. Oppgjør etter dødsfall, herunder digitalt dødsbo, har mottatt støtte fra Medfinansieringsordningen. Prosjektskjønnsmidler til innovasjon og finansiering fra Statsforvalterne, har bidratt til finansiering av kommunenes utviklingsarbeid i DigiBarnevern. Digifin⁴⁰ er også en sentral finansieringsordning i DigiBarnevern.

Hvordan finansieringen skjer varierer med om utviklingstiltakene går på tvers av forvaltningsnivåer og/eller på tvers av sektorer/departementsområder og/eller på tvers av offentlig og privat sektor. Prosjektspesifikke bevilgninger over statsbudsjettet kommer statlige virksomheter til gode, mens tilskudds- og finansieringsordninger som Digifin og Statsforvalterens skjønnsmidler retter seg mot kommunene.

Medfinansieringsordningen er en ordning som forutsetter statlig deltakelse, men kan understøtte finansiering på tvers av sektorer og samarbeid mellom sektorer, så vel som samarbeid med privat og offentlig sektor⁴¹, jf. f.eks. Oppgjør etter dødsfall.

Kostnadsdeling i tiltakene

Våre data tyder på at kostnadsdelingen primært følger av rolle- og ansvarsdeling mellom aktørene. I DigiBarnevern er det tydelig definert som et overordnet kostnadsdelingsprinsipp at hver sektor (stat og kommune) dekker sine kostnader for egne leveranser. For Fremtidens Innkreving og Altinn 3 fordeles kostnader i hovedsak mellom aktørene ut fra hvor kostnadene knyttet til utviklingen påløper og er basert på ressursbehov og kostnadsberegninger i den enkelte sektor/aktører. Digitalt Dødsbo er et tiltak under DSOP der prinsippet for kostnadsdeling er at hver sektor dekker sine kostnader. For DigiUng viser også kartleggingen at kostnadene er fordelt etter samme prinsipp.

Vår vurdering er at en slik kostnadsdeling særlig er knyttet til planlegging- og gjennomføring i utviklingsfasen. Men det synes som om DigiUng, DigiBarnevern og Digitalt dødsbo har hatt en skrittvis utvikling i oppstarten av tiltaket, der kostnadsdelingen har vært basert på at hver enkel aktør dekker sine kostnader.

⁴⁰ Digifin innebærer at KS låner ut midler til utvikling av løsninger på kommunal side som skal understøtte nasjonale digitaliseringstiltak.

⁴¹ [DFØ-notat 2025:2 Kartlegging av hvordan tverrgående utviklingsarbeid kan finansieres | DFØ](#)

Et hovedskille i våre case synes å være om kostnadene for tiltaket for samtlige aktører som inngår i samarbeidet, ses i sammenheng eller ikke. Fremtidens Innkreving og Altinn 3 peker seg ut ved at det er fremmet felles satsingsforslag i budsjettprosessen og har en form for felles kostnadsdeling. Disse to prosjektene er av en slik økonomisk størrelse at de følger metodikken i Statens prosjektmodell. For de øvrige tiltakene har de separat kostnadsdekning.

For Fremtidens Innkreving og Altinn 3 er det stor gjensidig avhengighet mellom etatenes/delprosjektene leveranser og framdrift. Dette fordrer felles styring og koordinering av alle leveranser for å kunne realisere tiltaket. Å fremme ett felles satsingsforslag på vegne av alle etatene kan legge til rette for lik prioritering og behandling av forslaget i departementene. Flere separate forslag kan føre til at enkelte etater ikke når opp i prioriteringene og etatene kommer i utakt.

Hvilke kriterier er kostnadsdelingen basert på?

Som nevnt i kapittel 1.4 tar vi utgangspunkt i Digdir's rammeverk for fellestjenester som peker på følgende mulige kriterier; fordeling basert på gevinster, skjønn, brukernes økonomi og størrelse.⁴²

Kostnadsfordeling basert på *gevinst* for tjenesteeierne er en mulig kostnadsfordelingsnøkkel. For våre case er det ikke grunnlag for å si at kostnadsdelingen er basert på gevinster.

Skjønnsmessig fordeling av kostnader kan være aktuelt når det er vanskelig å plassere ansvar eller fordele nytte mellom tjenesteeierne.

Kostnadsfordeling basert på f.eks. *budsjettstørrelse* eller antall sluttbrukere er relativt objektive kriterier som kan være egnet når virksomhetene eller kommunene er sammenlignbare. Dataene våre tyder ikke på at det er brukt slike objektive kriterier i casene vi har sett på, med unntak av DigiBarnevern der anskaffelse av nytt fagsystem ble dekket av kommunene. I tidlig fase ble kostnadene til nytt fagsystem fordelt mellom de åtte kommunene basert på innbyggertall og skulle dekke konsulentkjøp og frikjøp av folk internt i kommunene.

Kostnadsfordeling basert på *bruk*, eksempelvis stykkpris, transaksjons- eller volumbasert bruk, er mye brukt for å fordele kostnader mellom brukere. Dette kriteriet synes ikke å være benyttet for våre case i utviklingsfasen.

Når det gjelder bruk av løsningene fremgår det av tabell 2 over, at aktører som vil ta i bruk løsningene (Fremtidens Innkreving, Altinn 3, og DigiBarnevern) må dekke eventuelle tilknytnings- og endringskostnader mv. over eget budsjett.

Oppsummert viser våre data at Digdir's kriterier for kostnadsdeling ikke synes å være benyttet for de fem casene i utviklingsfasen.

Vi er imidlertid kjent med at det finnes flere eksempler på kostnadsdeling i utviklingsfasen innenfor helsesektoren. Eksempelvis har aktørene knyttet til ett av prosjektene innenfor livshendelsen «Alvorlig sykt barn» - *Enklere tilgang til informasjon (ETI)* – blitt enige om å fordele deler av

⁴² Rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger, Digdir.des 2023

utviklingskostnadene ut fra den enkelte aktørs andel/innhold i tjenesten som etableres.⁴³ I praksis kan dette kanskje karakteriseres som en kombinasjon av kostnadsdeling ut fra «brukeres økonomi og størrelse» og «skjønn». Et annet eksempel fra helsesektoren er prosjektet [Digital samhandling](#) der dette i utgangspunktet dekkes over statsbudsjettet, men så betales tilbake via brukerbetalingen (som også dekker både statens og andre aktørers drifts- og forvaltningskostnader). Dette kan ses som en variant av Digfin-ordningen.

44 DFØ-notat 2025:2 Kartlegging av hvordan tverrgående utviklingsarbeid kan finansieres. |

3 Erfaringer med tverrgående finansiering og kostnadsdeling

I dette kapittelet belyser vi sentrale problemstillinger som ligger til grunn for oppdraget. Vi gjengir erfaringer med hva som fremmer og hva som utfordrer tverrgående finansiering og kostnadsdeling av utviklingstiltak. Teksten er basert på hva som har kommet frem i våre intervjuer. Vi har supplert med andre relevante kilder for å nyansere funnene der det synes relevant.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at det ikke er noe entydig hva som hemmer og hva som fremmer tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling og at ulike kjennetegn som virksomhetsstørrelse, departementstilknytning, historikk/erfaring mv. spiller inn.

3.1 Samordnet finansiering og kostnadsdeling gir bedre forankring

I dette delkapittelet gjengir vi fra våre informanter hva de mener fremmer tverrgående finansiering og kostnadsdeling.

Erfaringene fra casene viser at finansiering og kostnadsdeling henger tett sammen og at begrepene i praksis brukes om hverandre. Et hovedinntrykk fra casene er at kostnadsdeling bidrar til økt forankring, fleksibilitet og gjennomføringsevne. Dette gjelder særlig tverrgående utviklingstiltak der det foreligger en helhetlig plan for prioritering og omfordeling av midler. Informantene peker på at tverrsektorielle satsinger gjør det enklere å fokusere på samfunnsnyten. Fordelingen av kostnader og eventuell nytte på den enkelte sektor blir mindre relevant.

3.1.1 Tverrdepartemental forankring vurderes positivt

For Fremtidens innkreving og Altinn 3 pekes det på at arbeidet med samordnet budsjettinnspill (satsingsforslag) i kombinasjon med separate bevilgninger til de deltakende virksomhetene over eierdepartementenes budsjett, har bidratt til økt forankring. Det samme gjør de tverrdepartementale kontaktforaene som er etablert. Det gis uttrykk for at en felles tilnærming bidrar til en tydeliggjøring av de ulike virksomhetenes og sektorenes felles ansvar for å realisere overordnede felles og nasjonale samfunns mål. Erfaringene med samarbeid om forslag til kostnadsdekning og programstyre-modellen er også gjennomgående positive.

I DigiBarnevern gis det uttrykk for at de ikke ville kommet noen vei om ikke departementet hadde støttet opp under prosjektet/programmet og gitt det legitimitet. Regjeringen besluttet i 2022 at ung.no skal være statens primære tverrsektorielle digitale kanal for barn og unge, gjennom realisering av DigiUng-programmet. Dette medførte at DigiUng-programmet fikk tildelt midler fra syv departementer gjennom tildelingsbrev til underliggende virksomheter.⁴⁴

I intervjuer kommer det fram at det er viktig at samarbeidene omtales i tildelingsbrevene fordi dette forplikter og bidrar til at prosjektene prioriteres internt.

44 DFØ-notat 2025:2 Kartlegging av hvordan tverrgående utviklingsarbeid kan finansieres. |

3.1.2 Fleksibilitet innenfor fastlagte kostnadsrammer gjør omprioritering enklere

For programmer/prosjekter med fastlagte kostnadsrammer pekes det i intervjuene på at én felles styringsramme gir økt fleksibilitet. Det kan bidra til å sikre prioritering av de mest nødvendige funksjonene i tilfelle forsinkelser, kostnadsoverskridelser eller liknede. Ifølge intervjuene kan større prosjekter medfører økte krav blant annet til program-/prosjektstyring og -ledelse, kvalitetssikring, mv. Tverrsektorielle prosjekter og programmer blir ofte så store at terskelverdiene for Statens prosjektmodell overskrides. Det kan ifølge våre informanter bidra til bedre kvalitetssikring og programgjennomføring, selv om slike prosesser også kan oppleves mer tidkrevende, «byråkratiske» og ressurskrevende.

Tverrgående finansiering oppleves imidlertid ifølge våre informanter å ha noen utfordringer særlig der det ikke er lagt opp til en felles og samordnet kostnadsdekning. Arbeid som skal forankres tverrsektorielt kan gi usikkerhet knyttet til finansieringen fra de andre aktørene. Det kan innebære mindre fleksibilitet og svekket gjennomføringsevne hos den enkelte virksomhet. Det er bl.a. en erfaring fra DigiUng at manglende samordnet kostnadsdekning er tidkrevende og komplisert.

I DigiBarnevern ble det lagt opp til at hver sektor dekker sine kostnader. I intervjuene kommer det frem at delingen av prosjektet i en statlig og en kommunal del opplevdes som hensiktsmessig. Men en erfaring var at det var tid- og ressurskrevende å finne frem til en kostnadsdelingsmodell, knyttet til anskaffelse av nytt fagsystem, som de åtte kommunene kunne akseptere. Ifølge informantene bidro gode prosesser til enighet om en kostnadsdeling som alle kunne leve med.

3.1.3 Styring og prioritering er avgjørende

Som omtalt i delkapittel 3.1.1 ses god forankring i virksomhetsledelsen og i overordnet eierdepartement som avgjørende for å få til effektiv og god tverrsektoriell utvikling og innovasjon. Det pekes imidlertid på at forankring i seg selv ikke er nok. Det er også nødvendig med omforent rolle- og ansvarsavklaring mellom aktørene og god styring på alle nivåer. Da er det lettere å ha overordnede mål i sikte og også til enhver tid ha oversikt over status og fremdrift i utviklingstiltaket.

Riksrevisjonens nylige rapport om sammenhengende tjenester understøtter ovennevnte. Den peker på at samordning, koordinering og styring har vært for svak, at samordningen og styringen ikke har vært god nok til å løse kjente utfordringer på tvers av sektorer. I tillegg peker Riksrevisjonen på at uklar og utilstrekkelig finansiering har forsinket fremdriften i arbeidet med sammenhengende tjenester.⁴⁵

I samtalene med aktører knyttet til Fremtidens innkreving gis det uttrykk for at Skatteetatens profesjonalitet og erfaring er avgjørende for å komme i mål med et så stort program som Fremtidens innkreving. I intervjuene knyttet til Altinn 3 gis det også uttrykk for at det gir trygghet og støtte å ha Skatteetaten og Finansdepartementet med på laget. Tilsvarende får Trondheim kommune ros for å ha dratt i gang og fulgt opp DigiBarnevern.

⁴⁵ [Arbeidet til styresmaktene med samanhengande digitale tenester](#)

I intervjuene kommer det i tillegg fram at ulik eller varierende kompetanse og kapasitet de samarbeidende virksomhetene imellom kan påvirke fremdrift og kostnadsutvikling. Som tidligere nevnt gjør avhengigheter at forsinkelser og manglende framdrift ett sted, påvirker gjennomføring og framdrift andre steder. Det påvirker igjen kostnadsbildet. I Altinn 3, som er avhengig av ferdigstilling før juni 2026, er dette særlig merkbart. Andre, mer eller mindre akutte hendelser, omorganiseringer mv. kan også «forstyrre» prioritering, fremdrift og samarbeid.

3.1.4 Budsjetregelverket oppleves i liten grad som et hinder

Med noen unntak er hovedinntrykket fra våre intervjuer at handlingsrommet i det statlige budsjettregelverket er tilstrekkelig. Inntrykket er at de fleste er kjent med mulighetene som ligger der, og at eventuell mangelfull utnyttelse har mer med intern styring og prioriteringer å gjøre enn mulighetene som ligger i budsjettregelverket.

Det kan se ut som om at andre forhold, som styring og intern prioritering, ressurspersoner, samarbeidsrelasjoner mv., spiller en større rolle, jf. kapittel 3 innledningsvis. Inntrykket er likevel at handlingsrommet oppleves større innad i staten enn på tvers av forvaltningsnivåer. Det er fordi det oppleves mer krevende å overføre midler fra statlig til kommunal sektor enn mellom ulike statlige sektorer, der det eksempelvis er mulig å bruke belastningsfullmakt. Selv om erfaringsrapporten fra DigiBarnevern peker på at fleksibilitet i bruk av midler i prosjektperioden gjorde det mulig å overføre midler sektorene imellom for utvikling av produkter, tok det tid og ressurser å finne ut av en hensiktsmessig måte å gjøre dette på.⁴⁶ Midler ble til slutt overført fra Bufdir til henholdsvis KS og SSB for utvikling av produkter og leveranser.

I intervjuene vises det også generelt til at ettårsprinsippet ikke fremmer utviklingsprosjekter som strekker seg over flere år. Dette bekreftes av DFØ-rapporten om flerårig styring, [På både kort og lang sikt?](#)⁴⁷ Her peker om lag en tredel av departementene på økonomi som en utfordring i flerårige digitaliseringsprosjekter. Ifølge rapporten viser departementene bl.a. til budsjettinnspill på tiltak som strekker seg over flere år. For å gjennomføre flerårige tiltak og prosjekter vil det være behov for en finansiering som går ut over en ettårig ramme. I dag er det ulike typer mekanismer som benyttes for dette innenfor rammene av budsjettprosessen. Rapporten viser til at noen av de sentrale budsjettekniske mulighetene er: overføringer av ubrukte bevilgninger, fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår og adgang til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål⁴⁸. Erfaringene er imidlertid at dette ikke er nok. I en spørreundersøkelse som ble gjennomført som en del av rapporten, ble de statlige virksomhetene spurt om hva de opplevde som spesielt utfordrende å få til i større digitaliseringsprosjekter. Vel halvparten av de som svarte på undersøkelsen, 53 prosent, svarte langsiktig finansiering.

Ifølge våre informanter oppleves det ofte risikabelt å utnytte eventuelle muligheter til overskridelser mot tilsvarende innsparinger de neste ett-to årene. I DFØs [Evaluering av statsbudsjettprosessen](#) trekkes det fram erfaringer med at omdisponeringsforslag har ført til

⁴⁶ Erfaringsrapport 2025 DigiBarnevern, side 25 (upublisert)

⁴⁷ [På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater | DFØ](#)

⁴⁸ Jf. bevilgningsreglementet §§ 5, 6 og 11, samt Finansdepartementets rundskriv R-110. Se rapporten for mer informasjon.

rammekutt. Ifølge denne evalueringen forhindrer en slik praksis nytenkning og forringer insentivene til å bruke pengene der de gjør mest nytte for seg på eget budsjettområde.⁴⁹

I intervjuene våre understrekes det at deltakelse i tverrsektorielle satsinger må ses i sammenheng med andre prosjekter og prioriteringer i den enkelte virksomhet. Det gis uttrykk for at det ikke er gitt at virksomhetsledelsen og overordnet departement vil prioritere deltakelse i et tverrsektorielt prosjekt dersom det går ut over andre, mer sentrale, virksomhets- eller sektorinterne satsinger.

3.1.5 Store virksomheter opplever å ha større handlingsrom enn små

Et hovedinntrykk både fra denne kartleggingen og fra andre DFØ-prosjekter⁵⁰, er at store virksomheter og kommuner normalt opplever å ha større handlingsrom enn mindre virksomheter og kommuner. De mindre virksomhetene og kommunene er ofte avhengig av ekstra midler, som Stimulabordningen i en innledende fase, eventuelt Medfinansieringsordningen i utviklingsfasen. I intervju pekes det på at både Stimulab og Medfin er viktige ordninger for å sette fart på utviklingsarbeid og særlig for mindre virksomheter.

Det gis imidlertid også uttrykk for at usikkerhet omkring når og hvor store gevinster som kan tas ut i den enkelte virksomhet, bidrar til å hemme bruk av Medfinansieringsordningen. Mindre virksomheter opplever å være mer sårbare for kutt i neste års bevilgning enn større virksomheter.

I intervjuene våre kommer det også fram at handlingsrommet oppleves mindre for samarbeidende virksomheter enn for førende virksomhet. Eksempelvis er Fremtidens innkreving den største satsingen Skatteetaten har hatt. Om lag 90 prosent av tildelte midler går til Skatteetatens deler av programmet. Det er også Skatteetaten som kan ta ut brorparten av gevinstene som tilfaller staten. For samarbeidsaktørene kan det derfor variere hvor høyt prioritert det er både å sette av ressurser og ekstra midler ut over midlene de tildeles via programmet.

Et annet poeng som noen informanter trekker fram, er at forvaltning og drift av IT-løsninger og nye krav på digitaliseringsområdet ofte gir økte (netto) kostnader, noe som medfører mindre budsjettmessig handlingsrom. Nye krav er blant annet knytte til lov om digital sikkerhet som kom i 2023.⁵¹

3.1.6 Engasjement (ildsjeler) og kultur viktig

I likhet med god styring og klar rolle- og ansvarsdeling, trekkes engasjement og «ildsjelers» betydning ofte fram som sentralt for en vellykket gjennomføring av utviklingsprosjekter i våre intervjuer. DigiUng har for eksempel vunnet flere priser, herunder Bedre stat-prisen og Digitaliseringsprisen, for arbeidet med å samle digitale tjenester rettet mot unge på ett sted. Våre informanter trekker fram at det i dette arbeidet har vært dyktige ildsjeler involvert, som ikke har gitt seg når de har møtt på utfordringer. De har benyttet seg av muligheter til å snakke om potensialet i prosjektet i ulike fora, som for eksempel Kjernegruppe for utsatte barn og unge

⁴⁹ [Evaluering av statsbudsjettprosessen | DFØ](#)

⁵⁰ Ref. bl.a. DFØs følgeevaluering av Nærpolitireformen.

⁵¹ [Lov om digital sikkerhet \(digitalsikkerhetsloven\) - Lovdata](#)

(KUBU), som har bidratt til å forankre prosjektet på tvers.⁵² Informantene understreker at slike ildsjeler i mange tilfeller er avgjørende, kanskje særlig i oppstarts- og planleggingsfasen.

I forlengelsen av dette gis det også uttrykk for at den enkelte virksomhets kultur, dvs. de verdiene, normene, holdningene og praksisene i organisasjonen, vil ha betydning. At ledelsen i virksomheten ønsker endring, utvikling, og innovasjon vurderes også som viktig.

3.2 Tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling støter på ulike utfordringer

I dette delkapittelet gjengir vi fra våre informanter hva som kan hemme tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling.

3.2.1 Sektoransvaret fremmer ikke sektorovergripende satsninger

Når hvert departement, hver virksomhet og hver kommune har separate budsjetter og ansvar, utfordrer det ifølge våre informanter ofte felles tiltak og satsinger. Ulike økonomiske rammer eller fleksibilitet til å prioritere prosjektet fører lett til forsinkelser og ulik framdrift i delprosjekter. Det pekes blant annet på som en utfordring at ingen enkeltsektorer "eier" og tar ansvar for helheten.

Flere av livshendelsesprosjektene har erfart at det tar tid og er krevende å realisere tverrsektorielle budsjettprioriteringer. For vårt case DigiUng tok det også flere år før de fikk til en tverrsektoriell forankring og finansiering av samarbeidet⁵³, jf. kap. 2.1.3.

I DFØs rapport [Evaluering av statsbudsjettprosessen](#) vises det til at budsjettprosessen er innrettet etter sektorprinsippet og at både politikere og embetsverk er opptatt av å få mest mulig til i egen sektor. Ifølge denne kartleggingen er det få arenaer der andre perspektiver enn det å maksimere eget sektorbudsjett, gir uttelling.

3.2.2 Tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling tar tid og ressurser

Nesten alle vi har snakket med viser til at det er behov for helhetlig styring, samordning og samarbeid på tvers for å kunne realisere tverrsektoriell utvikling og innovasjon. Mange sier også at dette tar tid og krever ressurser, og at det sjelden tas tilstrekkelig høyde for det i planleggings- og utviklingsfasen. Når det tar lang tid å bli enige om en modell for styring, finansiering og kostnadsdeling, krever det ekstra ressurser og fører ofte til forsinkelser. Dette fører igjen ofte til merkostnader, eventuelt også omprioriteringer. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført som en del av DFØ-prosjektet om flerårig styring pekte 44 prosent på at samhandling på tvers var spesielt utfordrende å få til i større digitaliseringsprosjekter.⁵⁴

⁵² <https://www.DigiUng.no/post/ad%C3%A9lie-dorseuil-vant-ildsjelprisen-p%C3%A5-digitaliseringskonferansen>

⁵³ <https://www.DigiUng.no/historien>

⁵⁴ [På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater | DFØ](#)

I DigiBarnevern er Digifinordningen et sentralt virkemiddel og en kostnadsdelingsmodell for kommunesektoren. Ordningen ble prøvd ut for første gang i DigiBarnevern. Det kommer frem i intervju at innkjøringsproblemer med Digifin-ordningen medførte at DigiBarnevernprosjektet trakk ut i tid og dermed økt ressursbruk for staten.

I forbindelse med Oppgjør etter dødsfall-prosjektet trekkes bl.a. tid opp som en hemmer for kostnadsdeling av tverrgående utviklingsarbeid. Selv om prosjektet var godt planlagt, tok prosesser lengre tid enn forutsatt. Det tok tid for enkeltaktørene som skulle samarbeide å få samlet finansiering på plass, noe som både hindret fremdriften for prosjektet totalt sett og for andre samarbeidsaktører. Noen aktører i samarbeidet trekker fram at dersom de hadde visst at prosessen ville trekke så ut, kunne de ha prioritert annerledes internt. Andre (interne) prosjekter ble forsinket som følge av at samarbeidsprosjektet ikke ble gjennomført som planlagt tidsmessig.

3.2.3 Manglende regelverksendring kan hemme tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling

I flere av våre intervjuer kommer det frem at manglende utvikling av regelverk for det aktuelle området forsinket utvikling av nye løsninger. Samtidig med utviklingen av nye løsninger i Fremtidens innkreving, har det pågått arbeid med en ny innkrevingslov. I prosjektet om Oppgjør etter dødsfall erfarte våre informanter utvikling av regelverk og samordning som større flaskehals enn finansiering. Arveloven ble endret i 2022, men først i januar 2025 ble forskrift om digitalt dødsbo hjemlet. Erfaringen fra DigiBarnevern er at det må settes av tilstrekkelig tid til å jobbe med lovverk og regelverkshindringer i startfasen og at eventuelt behov for regelverksendring tar lang tid å få iverksatt.

Dette inntrykket fra kartleggingen bekreftes av Riksrevisjonens undersøkelse av fire av de sju livshendelsene. Her pekes det bl.a. på at arbeidet med livshendelsene i liten grad har ført til sammenhengende digitale tjenester for brukerne og at behov for regelverksendringer har forsinket fremdriften. Gevinster er ofte forsinket og/eller basert på urealistiske beregninger. Manglende eller mangelfulle juridiske avklaringer, svak teknologisk og juridisk kompetanse er ofte en viktig årsak til forsinkelser. Det trekkes spesielt fram at avklaringer om behandling av personopplysninger ofte tar tid.⁵⁵

3.2.4 Ulike modeller for beregning av kostnader og risiko kan være en utfordring

Finansiering av tverrsektorielle prosjekter/programmer baseres på kostnads kalkyler og gevinstrealiseringsplaner fra deltakende virksomheter. Kalkylene og planene kan være separate eller samordnede. Inntrykket fra intervjuene våre er at det kan variere hvordan slike planer og kalkyler utformes, bl.a. varierer det om, eventuelt hvordan, usikkerhet og risiko håndteres.

⁵⁵ Riksrevisjonen Dokument 3:14 (2024–2025 [Arbeidet til styresmaktene med samanhengande digitale tenester](#))

Kompetanse, historikk og kultur pekes på som mulige årsaker til bruk av ulike beregningsmodeller. En annen utfordring som trekkes frem er for dårlig intern kvalitetssikring og at aktører i for liten grad har blitt enige om spesifiserte maler for hvordan kostnadsberegningen skal gjøres i forkant av prosjektet.

4 Oppsummering

I det følgende oppsummerer vi noen hovedfunn fra kartleggingen.

Undersøkelsen skal svare ut hvordan tverrgående utviklingstiltak finansieres og kostnader fordeles i utviklingsfasen. Kartleggingen av hvordan de fem tverrgående utviklingstiltakene er finansiert, viser at ulike finansieringskilder er tatt i bruk. En særlig viktig kilde til finansiering er at tiltaket har blitt prioritert i budsjettprosessen. Forut for dette har virksomhetene involvert i prosjektet gjerne fremmet opptil flere satsingsforslag til sitt eierdepartement.

Med unntak av Stimulabordningen og Forskningsrådets prosjektmidler, er øvrige tilskudds- og finansieringsordninger benyttet som finansieringskilder. Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler til innovasjon og utvikling i kommunesektoren synes særlig å ha bidratt til finansiering av kommunenes utviklingsarbeid i DigiBarnevern. Medfinansieringsordningen har vært en viktig finansieringskilde i Digitalt dødsbo.

Videre viser kartleggingen at aktørene i samarbeidene skaffer midler innenfor egne budsjetttrammer og særlig i oppstart av utviklingsfasen. Prioriteringen innebærer ofte at det settes av ressurser i form av arbeidskraft.

Vi har fått innsikt i om virksomhetene utnytter handlingsrommet i budsjettregelverket. Inntrykket er at de fleste er kjent med mulighetene som ligger der og at eventuell mangelfull utnyttelse i regelverket har mer med interne prioriteringer å gjøre enn mulighetene som ligger i budsjettregelverket.

Når det gjelder fordeling av kostnader mellom aktørene tyder kartleggingen av de fem utviklingstiltakene på at kostnadsdelingen ikke er basert på tydelige kriterier, eksempelvis gevinster, aktørens økonomi eller størrelse og skjønn. Kostnadsdelingen synes primært å følge av eksisterende rolle- og ansvarsdeling mellom aktørene. Midlene fordeles i hovedsak mellom aktørene ut fra hvor kostnadene knyttet til utviklingen påløper, jf. delkapittel 2.2.

For å få til tverrgående finansiering i utviklingstiltak tyder innsikten fra de fem casene på at det er viktig at:

- Departementene er tydelige i sine prioriteringer, og at initiativene er godt forankret
- Initiativet har prioritet hos de ulike aktørene, og at det er etablert modeller for finansiering der alle bidrar.
- At finansieringen mellom aktørene er samordnet, ev også felles, for å sikre tiltakets forankring, fleksibilitet og gjennomføringsevne.
- Aktørene i tidlig fase avklarer finansiering av tiltaket siden det er særlig krevende å få på plass.
- Behov for regelverksendringer identifiseres i tidlig fase, slik at det ikke hemmer det tverrgående utviklingsarbeidet og gir forsinkelser.
- Aktørene sammen finner frem til en omforent rolle- og ansvarsavklaring og god styring på alle nivåer, for å nå overordnede mål og sikre fremdrift i utviklingstiltaket.

Et overordnet inntrykk fra intervjuene er at det ikke er entydig hva som hemmer og hva som fremmer tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling. Og at ulike kjennetegn som virksomhetsstørrelse, departementstilknytning, historikk/erfaring mv. spiller inn.

Formålet med dette oppdraget har vært å få praksisnær kunnskap om tverrsektoriell finansiering og kostnadsdeling som kan ha overføringsverdi til andre tverrgående utviklingsarbeider. Vår vurdering er at denne leveransen med fem case, sammen med tidligere DFØ notat⁵⁶ om finansiering av tverrgående utviklingsarbeid, kan gi aktører i tverrgående utviklingstiltak hjelp til å vurdere forhold knyttet til finansiering og kostnadsdeling.

Vi er kjent med at det er initiert ulike tiltak som kan være relevante i arbeidet med å komme frem til gode egnede kostnadsdelingsmodeller, og som vil kunne dra nytte av å bygge videre på funnene i denne rapporten. Herunder:

- Digitaliseringsstrategien peker på behovet for sterkere styring og samordning av digitaliseringen på tvers av sektorer. Digdir ønsker med bakgrunn i dette å gjennomføre en utprøving hvor en *virksomhet får fullmakter på tvers* av flere virksomheter, for å realisere tverrgående digitaliseringstiltak.⁵⁷
- I tråd med Digitaliseringsstrategien har DFD våren 2025 igangsatt en *evaluering* av Stimulabordningen, samt råd om *utvikling av en helhetlig ordning* for innovasjon i offentlig sektor.
- FIN har startet et arbeid med mål om at budsjettprosessen skal gi et bedre grunnlag for å *vurdere samlet offentlig ressursbruk og bedre tilrettelegge for politikkutvikling og prioriteringer over flere år*.⁵⁸ DFØs kompetanse og aktivitet benyttes inn i deler av dette arbeidet.
- DFØ gjennomfører en analyse på styringsområdet som innebærer å få bedre samlet innsikt i tilstanden og utfordringene med styring i staten. Videre er det startet et arbeid med nye nettsider på etatsstyring. Det kan også nevnes at DFØ nylig har ferdigstilt et oppdrag fra evaluering av etats samarbeidet under kjernegruppe for utsatte barn og unge som ser på samarbeidet mellom 13 etater.

Når det gjelder hvordan denne rapporten kan gi nytte for forvaltningen, foreslår vi at relevante erfaringer fra rapporten innarbeides i Digdir og DFØ sin veileder om Styring og organisering av samarbeid. Denne veilederen er et resultat av et oppdrag fra DFD og FIN i 2020 til Digdir i samarbeid med DFØ. Veilederen ble sist oppdatert 22. august 2025.⁵⁹

Målgruppen for veilederen er alle aktører som er involvert i et samarbeid. Veilederen gir et utvalg av tilnærminger og hensyn som kan hjelpe aktørene med å finne en organisering og styring som er tilpasset deres samarbeid. Den legger vekt på reglement og praksis, metodikk og rammeverk.

⁵⁷Brev fra Digdir til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet av 6.6.2026

⁵⁷Brev fra Digdir til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet av 6.6.2026

⁵⁸[Statsbudsjettet 2025 - DFØ - tildelingsbrev](#)

⁵⁹[Hva hjelper veilederen samarbeidet med? | Digdir](#)

Veilederen gir innsikt i åtte grunnleggende styringstemaer som bør tas hensyn til når aktørene skal utformer styringen og organiseringen for samarbeidet. Disse er:

- Hvilke mål skal samarbeide oppnå?
- Hva er en god fordeling av roller og ansvar?
- Hva er samarbeidets egenart og kompleksitet?
- Hvilken risiko kan dere sammen akseptere?
- Hvor tett må samarbeidet følges opp?
- Hvordan skal samarbeidet finansieres?
- Kan målene stykkes opp i effekter for brukerne?
- Hvordan kan dere sammen forbedre styringen underveis?

Styringstemaet som handler om finansiering, gir blant annet råd knyttet til:

- Hva innebærer finansiering av samarbeid
- Praktisere et flerårig perspektiv i styringen
- Kravene i utredningsinstruksen
- Hvilke finansieringsmuligheter finnes

Vi foreslår at temaet finansiering suppleres med kunnskap og erfaringer fra denne rapporten i neste oppdatering.

