

DFØ-rapport 2026:2

Statlige fellestjenester – en kunnskapsoppsummering

Forord

Denne kunnskapsoppsummeringen er utarbeidet av DFØs divisjon for styring, organisasjon og ledelse, på vegne av Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Oppdraget ble gitt i DFØs tildelingsbrev for 2025, og bekreftet i tildelingsbrevet for 2026.

I rapporten sammenfatter vi eksisterende offentlig tilgjengelig kunnskap knyttet til statlige fellestjenesters opprettelse, bruk, organisering, finansiering og kostnadsdeling. Vi sammenfatter hvilke forslag til nye statlige fellestjenester som kommer frem i dokumentene, og har også noen innspill selv.

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

Arbeidet med rapporten ble utført i perioden januar - juni 2026, og gjennomført av Marianne Rolstad (prosjektleder), Kjersti Nordskog, John Nonseid og Miriam Østbu. Elise Rasmussen har vært prosjekteier. DFØ står ansvarlig for innhold og vurderinger i rapporten.

Oslo, juni 2026

Sammendrag

Denne kunnskapsoppsummeringen er utarbeidet av DFØ, etter bestilling fra Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Formålet er å samle offentlig tilgjengelig informasjon om statlige fellestjenester, deres organisering, finansiering og kostnadsdeling.

I rapporten oppsummerer vi hvilken kunnskap som finnes om hvordan og hvorfor statlige fellestjenester opprettes, brukes og organiseres, samt hvordan drift og utvikling av tjenestene finansieres. I rapporten fremkommer det også konkrete forslag til nye fellestjenester som kan bidra til ytterligere effektiv virkemiddelbruk i staten. Kunnskapsoppsummeringen baserer seg i sin helhet på tilgjengelige skriftlige kilder på norsk. Ingen intervjuer eller andre, egne undersøkelser har blitt gjort.

Kunnskapsoppsummeringen viser at fellestjenester opprettes fordi man har et ønske om å oppnå stordriftsfordeler, bedre kvalitet i tjenester og mer effektiv ressursbruk. Gjennom å samle fagmiljøer ønsker man både å forbedre kvaliteten og øke effektiviteten. Bruken av fellestjenestene kan være obligatorisk eller frivillig for virksomhetene, men trenden har vært at nye fellestjenester opprettes, og at de som finnes brukes i stadig større omfang. Statlige fellestjenester kan enten i sin helhet være organisert av staten, eller inngå i offentlig-privat samarbeid. Fellestjenester organiseres og styres etter ulike modeller. Hvilken man velger avhenger av hvem fellestjenestene er tiltenkt, og hvordan det oppleves mest hensiktsmessig, gitt oppgavene som skal løses. Også når det kommer til finansiering og fordeling av kostnadene knyttet til fellestjenestene, finnes det flere mulige modeller, hver med sine fordeler og ulemper. Få nye forslag til fellestjenester nevnes i dokumentene, men vi ser at det arbeides i retning av forbedring, videreutvikling og konsolidering av de allerede eksisterende fellestjenestene.

DFØ kommer med enkelte forslag til videre oppfølging. Vi anser det som særlig aktuelt å utrede IKT-området, og i et eventuelt fremtidig arbeid kan det være aktuelt å se på om eksisterende fellestjenester kan utvides i innhold og omfang, for å tilpasse seg små og mellomstore virksomheter. Også tilskuddsforvaltning kan være et område som kan vurderes samlet i en felles tjeneste.

Til sist peker vi på noen forbedringspunkter, blant annet bedre veiledning knyttet til utforming av styringsmodeller og koblingen finansiering-styring/prioritering, samt forventningsstyring av deltakende virksomheter og kunder. DFØ mener det kan være aktuelt å utrede om det er behov for nye fellestjenester eller utvidelser av eksisterende. Det bør uansett ligge gode beslutningsgrunnlag med kostnytttevurderinger og nyttestyring til grunn.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Mål og problemstillinger.....	6
1.2 Eksempler på fellestjenestene i staten i dag	6
1.3 Begrepsbruk i denne rapporten	8
1.4 Avgrensninger og forutsetninger	9
2 Metode	11
3 Oppsummering av kunnskapsgrunnlaget	12
3.1 Hvorfor opprettes og hvordan brukes og organiseres statlige fellestjenester?.....	12
3.1.1 Hvorfor opprettes statlige fellestjenester?	12
3.1.2 Hvordan brukes statlige fellestjenester?	12
3.1.3 Hvordan organiseres statlige fellestjenester og fellesløsninger?	14
3.2 Hva vet vi om finansiering av statlige fellestjenester?	18
3.2.1 Kostnadsdelingsmodeller	18
3.2.2 Eksempler på modeller for kostnadsdeling	21
3.2.3 Utfordringer ved dagens finansieringsmodeller	21
3.3 Forslag til nye statlige fellestjenester som kan bidra til ytterligere effektiv ressursbruk i staten	23
3.3.1 Forslag til nye statlige fellestjenester	23
4 Forslag til videre oppfølging	25
4.1.1 Bedre veiledning	26
4.1.2 Bedre utredning og evaluering av den enkelte fellestjeneste	26
Referanser	28
Vedlegg 1: Metode	31
Valg av dokumenter som inngår i kunnskapsgrunnlaget	31
Svakheter med denne metoden	33

1 Innledning

DFØ har gjennomført denne kunnskapsoppsummeringen på oppdrag fra Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i perioden januar-juni 2026, med bakgrunn i oppdrag beskrevet i supplerende tildelingsbrev:

«DFØ har i 2025 påbegynt arbeidet med en kunnskapsoppsummering om hvordan fellestjenester organiseres og finansieres i dag, herunder kunnskap om kostnadsdelingsmodeller, og på hvilke områder fellestjenester kan være et virkemiddel for effektiv ressursbruk. Kunnskapsoppsummeringen skal gi en selvstendig redegjørelse for status på området. I 2026 bes DFØ ferdigstille kunnskapsoppsummeringen innen 15. april og foreslå videre oppfølging.

DFØ bes særlig vurdere mulige fellesløsninger som kan styrke oppgaveløsningen på tvers av statlig sektor. Arbeidet skal ses i sammenheng med pågående initiativer i departementsfellesskapet, herunder prosjektet som kartlegger behov og muligheter for fellestjenester for mindre virksomheter. Nærmere avklaring av oppdraget skal skje i tett dialog med FIN og DFD.»

Bruk av fellestjenester har over lengre tid vært en ønsket politikk i Norge (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025); (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2019). Bak denne politikken, og også bestillingen til DFØ, ligger en forventning om at fellestjenester er kostnadsbesparende og leverer tjenester av god kvalitet. Denne kunnskapsoppsummeringen skal belyse hvordan statlige fellestjenester i dag er organisert og finansiert, og hvordan kostnadene knyttet til fellestjenester fordeles.

Kunnskapsoppsummeringen skal gi et felles utgangspunkt som kan brukes til å vurdere videre oppfølging, for eksempel bidra med idéer til fremtidige fellestjenester, foreslå utvidelser og ny bruk av de fellestjenestene som allerede eksisterer, eller peke på behov for ny kunnskap knyttet til denne organiseringsformen.

1.1 Mål og problemstillinger

Formålet med denne kunnskapsoppsummeringen er å samle offentlig tilgjengelig informasjon om statlige fellestjenester, deres organisering, finansiering og kostnadsfordeling.

Problemstillingene som ligger til grunn for dette arbeidet er:

1. Hvilken kunnskap er offentlig tilgjengelig og beskriver hvordan (og hvorfor) statlige fellesløsninger opprettes, brukes og organiseres?
2. Hvilken kunnskap er offentlig tilgjengelig og beskriver hvordan statlige fellesløsninger finansierer drift og utvikling?
3. Fremkommer det forslag til nye fellestjenester i dokumentene som kan bidra til ytterligere effektiv virkemiddelbruk i staten?

Kunnskapsoppsummeringen baserer seg på tilgjengelige skriftlige kilder. Ingen intervjuer eller andre, egne undersøkelser har blitt gjort.

1.2 Eksempler på fellestjenestene i staten i dag

Staten har en rekke ulike fellestjenester, både innenfor enkeltsektorer og på tvers av sektorer (departementsområder). Tabellen under viser utvalgte tverrgående fellestjenester som i stor grad tilbyr administrative tjenester. DFØ lønn og regnskap utgjør den største fellestjenesten og leverer lønns- og/eller regnskapstjenester til 175 virksomheter, noe som tilsvarer 92 prosent av alle statlige virksomheter. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2026).

Tabell 1 under gir en oversikt over utvalgte fellestjenester i staten. Vi har tatt utgangspunkt i rapporten om «Administrative fellestjenester for statlige virksomheter» fra 2020. Denne skiller mellom tre typer av fellestjenester: Sentralleverandører som tilbyr tjenester til alle statlige virksomheter, sektorleverandører som tilbyr tjenester til virksomheter innenfor en departementssektor og nivå/gruppeleverandører som tilbyr tjenester innenfor et bestemt forvaltningsnivå som for eksempel departementene eller statsforvalterne.

Tabell 1 Utvalgte fellestjenester/fellesløsninger (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020) (Ytterligere informasjon er hentet fra virksomhetenes internettsider)

Virksomhet	Tjenester	Brukere	Type leverandør
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)	Lønn Regnskap HR-systemer HR og arbeidsgiverstøtte Kompetanseutvikling Anskaffelser, felles innkjøpsavtaler (Statens innkjøpssenter) Markeds plass for skytjenester	Alle statlige virksomheter	Sentral-leverandør
Statsbygg	Rådgivning husleieavtaler	Alle statlige virksomheter	Sentral-leverandør

	Spesialtilpassede kontorlokaler		
Skatteetaten - Innkrevingsmyndigheten	Innkrevning av regnskap og innfordring/krav på vegne av staten	Alle statlige virksomheter	Sentral-leverandør
Forsvarsbygg - Nasjonalt kompetanse-senter for sikring av bygg (NKS)	Rådgivning sikring av bygg mot spionasje, terror og sabotasje	Alle statlige virksomheter	Sentral-leverandør
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	Sentralbord og kundesenter (Statens Servicesenter i Engerdal (SSiE))	Alle statlige virksomheter	Sentral-leverandør
Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT)	Blant annet tjenester knyttet til IT-infrastruktur, strategisk IT, administrasjon og ledelse, innkjøp, nettverk, personvern og sikkerhet, tilgang og datadeling, bibliotek, video og kommunikasjon og Kl.	Utdannings- og forsknings-sektoren	Sektor-leverandør
Norsk helsenett	Forvalter og drifter Nasjonale e-helseløsninger Helsenettet e-helsestandarder Administrative tjenester som anskaffelser, arkiv og ikt-løsninger Personvern og informasjonssikkerhet	Helsesektoren	Sektor-leverandør
Miljødirektoratet	Anskaffelser IKT-drift Arkiv- og dokumentforvaltning	Miljøsektoren	Sektor-leverandør
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	Vakt- og resepsjonstjeneste Digitale tjenester Fasilitetstjenester HR-tjenester Departementsakademiet	Departementene	Gruppe-leverandør
Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO)	Digitale plattformer og arbeidsflater Digitale fellestjenester Informasjons-sikkerhet og beredskap Formidling og digitale kanaler Brukerstøtte digital hjelp	Departementene Utenriks-stasjonene DSS Regjerings-advokaten 22. juli senteret	Gruppe-leverandør

Statsforvalterens fellestjeneste (STAF)	IT-drift og utvikling Arkiv og dokumentforvaltning Informasjons-sikkerhet Anskaffelser HR/personal og økonomi	Statsforvalterne	Gruppe-leverandør
Digitaliseringsdirektoratet	elInnsyn ID-porten Digital postkasse for innbyggere eSignering data.norge.no Altinn studio Altinn.no Kontakt- og reservasjonsregisteret	Forvaltning og innbyggere	Sentral-leverandør
Kartverket	Nasjonalt geografisk informasjonssystem (NGIS) Geonorge Høydedata Norge i bilder	Offentlig sektor, privat sektor og innbyggere	Sentral-leverandør

I tillegg har større etater som for eksempel forsvaret, politiet, NAV og domstolene opprettet egne fellestjenester på enkelte områder innenfor sin virksomhet. Tabell 1 gir en oversikt over utvalgte fellestjenester og er ikke en uttømmende liste. Mange av virksomhetene, herunder blant annet Kartverket og Digitaliseringsdirektoratet, har egne informasjonssider som informerer om de ulike fellesløsningene.

1.3 Begrepsbruk i denne rapporten

I dette avsnittet vil vi redegjøre for hvordan vi forstår, og har brukt, en rekke relevante begreper i denne rapporten. Vi kjenner til at det er ord og begreper innenfor dette fagområdet som har ulik betydning for ulike aktører. Vi legger følgende begreper, og forståelse av disse, til grunn for rapporten:

Begrepene **fellestjeneste** og **fellesløsning** brukes i mange tilfeller overlappende og om hverandre i omtale av tjenester som retter seg mot flere brukere. Vi legger til grunn at en fellestjeneste er en organisasjonsmodell der flere virksomheter bruker en felles tjenesteleverandør for tjenester som ikke er unike for den enkelte virksomheten. Hensikten med en fellestjeneste er å forbedre kvaliteten og skape stordriftsfordeler. Eksempler på dette kan være felles administrative tjenester og administrativ støtte, som hos DFØ, STAF eller DSS og DIO for departementene. En fellesløsning er en byggekloss som kan brukes i utviklingen av offentlige digitale tjenester. Noen ganger er det obligatorisk å bruke disse fellesløsningene, andre ganger er det anbefalt. En fellesløsning kan for eksempel være en portalløsning som altinn.no eller meldingsutvekslingstjenester som e-formidling eller digital postkasse for innbygger. **Felleskomponent**, derimot, er ikke en sluttjeneste for brukeren, men en teknisk eller informasjonsmessig byggestein som kritisk infrastruktur. Eksempler på dette er for eksempel ID-porten.

I praksis kan det ofte være vanskelig å skille mellom fellestjenester, fellesløsninger og felleskomponenter, særlig innenfor de digitale tjenestene, og vi ser at begrepene og eksemplene brukes om hverandre. Av praktiske årsaker omtaler vi derfor både fellestjenester og fellesløsninger samlet i denne rapporten, og bruker begrepet fellestjenester til å dekke dem begge. Dette gjelder med mindre vi refererer til et konkret dokument i kunnskapsgrunnlaget som spesifikt bruker det ene, eller andre begrepet. Felleskomponenter har vi derimot valgt å ikke fokusere på.

I tillegg velger vi å rette fokus på **statlige fellestjenester** i denne rapporten. Det vil si at det er fellestjenester som tilhører, er organisert av, eller underlagt statlige forvaltningsorganer og virksomheter som inngår. Vi har ikke sett på løsninger som beskriver statens samhandling med andre sektorer, for eksempel kommunal eller privat, men statens interaksjon med innbygger inngår.

Videre tror vi det kan være nyttig for leseren av denne rapporten å skille mellom begrepene **kunde** og **bruker** av en fellestjeneste. Vi legger til grunn at en kunde av en fellestjeneste er det departement eller virksomhet som bruker fellestjenesten, mens en bruker er den enkelte ansatte i departementet eller virksomheten, som i praksis er den som samhandler med fellestjenesten i det daglige. En **deltakende virksomhet** er på sin side virksomheter som både er brukere og som er involvert i styringen av fellestjenesten.

I dokumentene vi har undersøkt brukes både begrepene **styringsmodeller** og **beslutningsmodeller**. I dokumenter som omtaler offentlig-privat samarbeid brukes også begrepet **samhandlingsmodeller**. I dette dokumentet ser vi ikke at det er hensiktsmessig å skille på disse begrepene, og vi bruker dermed ordet styringsmodeller for å dekke alle.

1.4 Avgrensninger og forutsetninger

Vi legger følgende avgrensninger og forutsetninger til grunn for dette arbeidet:

Det finnes en lang rekke fellestjenester, og mange av dem går på tvers av forvaltningsnivåer, for eksempel stat og kommune. Vi velger å fokusere på statlige fellestjenester i denne kunnskapsoppsummeringen, for å avgrense datagrunnlaget. Vi legger derimot ikke begrensninger på om dette er statlige tjenester som retter seg mot kommuner eller innbyggere som brukere, eller kun handler om tjenester rettet mot statlige virksomheter som brukere. Dette skyldes at veldig mange fellestjenester har et element av involvering av innbyggere, i en eller annen grad. Dette gjelder for eksempel digitale tjenester som Altinn som både innbyggere, næringsliv og offentlige etater bruker, og administrative fellestjenester som STAF, som på den ene siden bistår statsforvalterembetene, men som også bidrar til innbyggerrettede tjenester.

Det finnes flere typer fellestjenester, der to av de vanligste er administrative/organisatoriske og digitale. Ofte vil såkalte administrative/organisatoriske fellestjenester ha et større eller mindre digitalt element, og digitale fellestjenester vil ha et større eller mindre administrativt/organisatorisk element. Det kan derfor være vanskelig å skille på disse i praksis. Vi velger å inkludere alle typer statlige fellestjenester i vår kunnskapsoppsummering. I den grad det vil være hensiktsmessig å skille på disse ulike typene fellestjenester, foreslår vi at skillet gjøres på

bakgrunn av det uttrykte formålet med fellestjenesten, og ikke på bakgrunn av deres verktøy eller virkemiddelbruk.

Av praktiske årsaker inkluderer vi kun dokumenter og kunnskap som er offentlig tilgjengelig i denne analysen.

2 Metode

Denne kunnskapsoppsummeringen består utlukkende av dokumentstudier. Vi har ikke gjort intervjuer eller på annen måte samlet inn egne data. I dette kapittelet redegjør vi kort for hvordan vi har gått frem for å finne og sortere dokumentene som inngår i oppsummeringen. En utdyping av metoden finnes i vedlegg 1, inkludert svakheter ved metoden.

For å forsikre oss om at vi fanger opp flest mulig aktuelle og relevante dokumenter, samt å gjøre det mulig for andre å ettergå arbeidet, har vi samlet inn dokumenter via strukturerte søk i utvalgte databaser, etablert en bruttoliste av relevante dokumenter, etterfulgt av KI-assistert grovsortering av dokumentene. Endelig er de mest relevante dokumentene lest manuelt, og eventuell supplerende informasjon er hentet inn. Hvert trinn beskrives i større detalj i vedlegg 1.

Vi valgte tidlig i prosjektet at følgende rammer skulle ligge til grunn for utvalget av dokumenter i denne studien:

- Dokumenttyper som inngår er: Rapporter utgitt av statsforvaltningen, konsulentrapporter, veiledere, rammeverk, regelverk, NOUer, akademiske artikler
- Eksempel på dokumenter som ikke inngår: Veiledere som retter seg mot private eller kommunale fellesløsninger, nettsider, videoer eller podcaster
- Vi har tatt utgangspunkt i dokumenter som er publisert i 2020 eller senere
- Dokumentene vi har gjennomgått er skrevet på norsk
- Kun offentlige og publiserte dokumenter inngår

For å finne frem til relevante dokumenter, gjorde vi strukturerte søk i følgende databaser:

- Kudos
- Regjeringen.no
- Nasjonalt vitenarkiv
- Google Scholar
- Scandinavian University Press
- Lovdata.no

Disse databasene/nettstedene er valgt fordi de ansees å være de mest relevante for publisering av norske dokumenter innenfor det samfunnsvitenskapelige fagområdet.

Vi har kun brukt offentlig tilgjengelige dokumenter. Det kan medføre en skjev eller ufullstendig fremstilling av temaer hvor informasjon ikke nødvendigvis er publisert offentlig. Finansiering er et typisk tema hvor vi vurderer at det med stor sannsynlighet finnes mer intern informasjon hos departementer eller den enkelte tjenesteleverandør, enn det som kommer fram i denne kunnskapsoppsummeringen.

3 Oppsummering av kunnskapsgrunnlaget

I første del av dette kapittelet redegjør vi for hva kunnskapsgrunnlaget vårt forteller om hvorfor statlige fellestjenester opprettes, hvordan de brukes og hvordan de organiseres. Del to av kapittelet handler om hva som kommer frem om finansiering og kostnadsdeling i kunnskapsgrunnlaget. Til sist kommer et avsnitt med forslag til nye statlige fellestjenester som er identifisert i kunnskapsgrunnlaget.

3.1 Hvorfor opprettes og hvordan brukes og organiseres statlige fellestjenester?

I dette avsnittet vil vi, basert på datagrunnlaget som foreligger, beskrive hvorfor statlige fellestjenester opprettes og hvordan de brukes og organiseres i Norge i dag.

3.1.1 Hvorfor opprettes statlige fellestjenester?

I områdegjennomgangen om samordning av administrative tjenester i departementene vises det til at regjeringen lenge har hatt som mål å øke bruken av fellestjenester i departementsfellesskapet. Det pekes på at samordning av administrative tjenester vil styrke koordinering av tjenester, bidra til mer effektiv ressursbruk og redusert arealbehov. Gevinster som sterkere fagmiljøer, stordriftsfordeler og samordning av tjenester som kan gi rom for mer automatisering, trekkes frem på lengre sikt. (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025).

En annen rapport peker på at det ligger et mangfold av mål bak opprettelsen av ulike fellestjenester: Etablering av gode tjenester, modernisering, forenkling, forbedring og effektivisering er begreper som går igjen. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2025).

I en omtale av felles e-helseløsninger som helsenett, kjernejournal, e-resept og Helsenor.no legges det vekt på at regjeringen vil tydeliggjøre aktørenes ansvar og rolle for å bruke ressursene på en god måte og få til bedre samhandling. Målet er å få opp tempoet i utviklingen av blant annet digitale fellesløsninger, og at overgangen fra planlegging til utprøving og innføring av digitale løsninger skal gå raskere. Utvikling av blant annet disse digitale løsningene skal bidra til bedre tilgang til helsedata og bruk av kunstig intelligens, frigjøre tid til pasientbehandling, forskning og utdanning og videre til å redusere vekst i personellbehov. (Helse- og omsorgsdepartementet, 2024).

3.1.2 Hvordan brukes statlige fellestjenester?

Det er kun et fåtall av dokumentene i denne studien som beskriver hvordan statlige fellestjenester opprettes - de har i større grad fokus på hvordan tjenester eller løsninger er organisert og finansiert i dag. Vi har derfor ikke funnet tilstrekkelig dokumentasjon til å si konkret om hvordan fellestjenester opprettes.

Begrepet «bruk» av fellestjenester omtales noe ulikt i dokumentene vi har undersøkt: Enkelte dokumenter beskriver hvordan bruken er regulert i form av rammer og begrensninger, andre dokumenter belyser utviklingen av hvordan kunder bruker tjenestene og har nytte av dem. Enkelte av dokumentene omhandler også evalueringer av bruken.

Reguleringer og begrensinger knyttet til bruk av fellestjenester

I Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030 og i Digitaliseringsrundskrivet beskrives reguleringer i bruken av fellestjenester. Strategien peker til Digitaliseringsrundskrivet som et virkemiddel for økt bruk av fellestjenester. Bruken er delvis regulert og spenner fra å stille direkte krav til bruk til å gi anbefalinger for bruk gitt visse vilkår. (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024).

Mer konkret regulerer digitaliseringsrundskrivet statlige virksomheters bruk av fellesløsninger som eksempelvis ID-porten, Altinn, Digital postkasse, felles datakatalog og kontakt- og reservasjonsregisteret. (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025). For næringslivet og frivillig sektor er det også lagt inn begrensninger: «Næringslivet og frivillig sektor kan ikke bruke fellesløsninger i dag, med mindre bruken inngår som en del av offentlig myndighetsutøvelse». (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024, ss. 33-34).

Regjeringen vil utrede lov- eller forskriftsmessig plikt for bruk av fellesløsninger for hele offentlig sektor. (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024).

Utvikling i bruken av fellestjenester - statistikk og tall om bruk

Kunnskapsoppsummeringen om e-helseløsninger beskriver bruk og nytte av en rekke e-helseløsninger som helsenett og grunndata, helse-ID, kjernejournal, e-resept, velferdsteknologisk knutepunkt og Helsenorge. (Oslo Economics , 2023). Oppsummeringen gjengir utviklingen i bruken av noen av tjenestene. Et eksempel er antallet medisinske meldinger i Norsk helsenett som har gått fra nærmere 50 millioner i 2011 til nesten 300 millioner i 2021. Tilsvarende data finnes for de andre tjenestene. Rapporten har også beregninger av nyttegevinster. (Oslo Economics , 2023, ss. 20-23).

Rapporten omtaler bruk og nytte på tvers av løsninger og presenterer en gap-analyse og prioritering av tiltak. Den identifiserer også kunnskapshull og konkrete tiltak for å utvide kunnskapsgrunnlaget. I oppsummeringen kan man lese at det finnes omfattende og grundige analyser av nytten av flere av løsningene, men det er få evalueringer. Det finnes også mye bruksdata på detaljert nivå, men disse er ikke i tilstrekkelig grad tilrettelagt for «gevinstrealisering og nyttestyling» (Oslo Economics , 2023, s. 5).

Vi finner også eksempler på brukstall og utvikling i nasjonal digitaliseringsstrategi. Her trekkes bruken av fellesløsningene som Kartverket forvalter frem, da den har økt kraftig fra «omtrent 2 milliarder oppslag i 2011 til 18 milliarder oppslag i 2023» (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024, s. 34).

En rapport fra A2 viser til at bruken av felleskomponenter har hatt en sterk vekst i 2020 og 2021, særlig ID-porten, Kontakt- og reservasjonsregisteret og Altinn. Samtidig kommer det frem at rundt en fjerdedel av virksomhetene «opplyser at komponentene ikke passer til deres behov, og det tekniske etterslepet for statlige IKT-løsninger hindrer også videre vekst» (A2 Norge, 2021, s. 6). Det kommer også frem data om bruken av skyløsninger, både allmenne og private. De små virksomhetene med mindre enn 50 årsverk bruker skytjenester i større grad enn de større virksomhetene. (A2 Norge, 2021). Dette kan imidlertid ha endret seg siden 2021.

Bruken av DFØs lønns- og regnskapstjenester er omtalt i et av dokumentene. Rundt 90 prosent av statsforvaltningen, inkludert departementene, bruker disse tjenestene. I DFØs årsrapport for 2025

finner vi også data fra kunde- og brukerundersøkelsen. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2025).

Evalueringer av nytten av fellestjenester

Dokumentgjennomgangen viser at fellestjenestene i liten grad evalueres. Dette bekreftes også av Oslo Economics. De har gjort en kunnskapsoppsummering om bruk og nytte av e-helseløsninger som konkluderer med at det i liten grad er gjennomført «evalueringer av løsningene». Det er i liten grad også gjort «eksplisitte nyttevurderinger». (Oslo Economics, 2023, s. 5).

Vi finner imidlertid noen enkeltteksempler på evalueringer av fellestjenester eller løsninger: Den digitale inngangen til det næringsrettede virkemiddelapparatet, «En vei inn», har blitt evaluert. Evalueringen beskriver både hvordan det oppleves å navigere i det relativt komplekse virkemiddelapparatet, og om tjenesten oppfattes som nyttig av brukerne. Det er også gjort en kost-nytte-vurdering av tjenesten. Evalueringen konkluderer med at henvisningstjenesten bare delvis løser navigasjonsutfordringene for brukerne (Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2023, s. 18). Konsulentselskapet Agenda Kaupang gjorde dessuten en evaluering av fellestjenesten BarentsWatch i 2023. Denne viser at fellestjenesten som er eid av Kystverket, leverer godt på formål og hovedmål. En spørreundersøkelse som inngår i evalueringen viser også at brukerne er BarentsWatch er fornøyd med tjenestene som leveres (Agenda Kaupang, 2023).

DFØ-rapport om administrative fellestjenester beskriver at det har vært utfordrende å få svar fra brukere og leverandører om økonomiske besparelser ved å ta i bruk fellestjenester. Enkeltmålinger viser imidlertid klare gevinster, og rapporten sier videre at det er en «... utbredt oppfatning blant de små og mellomstore virksomhetene at fellestjenester gir bedre kvalitet på tjenestene i tillegg til at man blir mindre sårbare.» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020, s. 25).

3.1.3 Hvordan organiseres statlige fellestjenester og fellesløsninger?

Det finnes en lang rekke muligheter for organisering og innretning av fellestjenester, enten de har digitale eller administrative formål. Dette redegjøres også for i digitaliseringsstrategien. Organiseringen kan være i form av ulike modeller eller selskaper. Når det gjelder samordning og utvikling av felles standarder og arkitektur, spiller Digitaliseringsdirektoratet en viktig rolle. I strategien står det at regjeringen ønsker å bidra ved å «etablere en nasjonal arkitektur for et felles digitalt økosystem, i samarbeid med KS» (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024, s. 35).

I dette avsnittet vil vi beskrive noen av de organiseringsmodellene, styrings og beslutningsmodellene og -metodene vi finner beskrevet i kunnskapsgrunnlaget.

Organiseringsmodeller

En overordnet måte å organisere statlige fellestjenester på beskrives av DFØ i rapporten «Administrative fellestjenester for statlige virksomheter» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). DFØ beskriver tre ulike former for organisering av fellestjenester for statlige virksomheter:

Den første typen løsning er en *sentralleverandør* (eller såkalt sentralmodell). Dette er tjenester som hele statsforvaltningen kan bruke, og de kan være obligatoriske eller frivillige. Eksempler på løsninger med sentralleverandør er DFØs fellestjeneste for lønn og regnskap, samt HR.

Videre beskriver rapporten også *sektorleverandører* (eller sektorløsninger). Sektorleverandører er en enkeltvirksomhet som skal fungere som tjenesteleverandør av en eller flere administrative tjenester for virksomheter som ligger innenfor den samme sektoren. Leveransen av disse tjenestene kan i noen tilfeller være virksomhetens kjerneoppgave. DFØ nevner tidligere Uninett AS (nå en del av SIKT (Store norske leksikon, 2026)) som et eksempel på en sektorleverandør. Videre nevnes Norsk helsenett SF for helsesektoren og Miljødirektoratets rolle for miljøsektoren.

Den tredje typen modell som nevnes er *gruppeleverandører* (nivå/gruppemodell). Denne modellen viser til en virksomhet som er leverandør til virksomheter på et spesifikt forvaltningsnivå. Eksempler som nevnes er departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Fylkesmennenes fellesadministrasjon (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020), nå kjent som STAF (Statsforvalterens fellestjenester, 2021).

En siste modell DFØ beskriver er *samarbeid/nettverk*. Dette er typisk samarbeid som har oppstått om administrative tjenester mellom virksomheter som enten befinner seg i geografisk nærhet av hverandre, eller som er i den samme sektoren eller virksomhetsområdet. Eksempler på dette er virksomheter som ligger i samme bygg, og som samarbeider om for eksempel arkiv, post eller liknende, virksomheter som går sammen i innkjøpsamarbeid, ulike faglige nettverk eller samarbeidsforum knyttet til HR eller arkiv (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

Gjennom intervjuene DFØ gjennomførte i 2020, kom det frem at blant brukerne av sentrale fellestjenester var mindre virksomheter mer villige til å akseptere at tjenestene ikke kunne tilpasses deres spesifikke behov, enn de store virksomhetene. De mindre virksomhetene var opptatt av at tjenestene fungerte godt og at de fikk hjelpen de hadde bruk for, samt at tjenestene skal være frivillige å ta i bruk. I rapporten fremkommer det at større virksomheter er mer fornøyde om de opplever at fellestjenestene tilpasses deres behov (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). Rapporten beskriver videre at små og mellomstore virksomheter har en «utbredt oppfatning» om at fellestjenester både gir bedre kvalitet på tjenestene, og at de blir mindre sårbare ved å bruke dem (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020, s. 25).

Offentlig-privat samarbeid

Digitaliseringsstrategien peker på samarbeid mellom offentlig og privat sektor som en viktig forutsetning for god ressursutnyttelse. «Digital samhandling offentlig privat», det såkalte DSOP-samarbeidet, er et vellykket samarbeidsprogram mellom statlige etater og finansnæringen. Samarbeidet bygger på en porteføljetankegang, og forskjellige initiativer settes sammen som balanserer innsats og nytte for de involverte partene. (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024).

Det fremkommer også av digitaliseringsstrategien at det skal opprettes et digitalt økosystem for samhandling og tjenesteutvikling. Dette skal bidra til at det blir lettere for aktører som innbyggere, stat, kommune, frivillig og privat sektor å samhandle digitalt. Rammebetingelser som organisering, styring, samordning og regelverk skal inngå i økosystemet, og fellesløsninger som ID-porten, samt andre infrastrukturer, veiledninger, data og informasjonskilder skal være tilgjengelig i økosystemet. (Digitalisering og forvaltningsdepartementet, 2024).

Staten kan innta ulike roller i ulike typer fellestjenester og samarbeider. Tre forfattere foreslår i en artikkel i Stat og styring et alternativt rammeverk, som beskriver ulike roller staten kan ha i

utviklingen av digitale (felles)tjenester. De ulike rollene staten kan ta, og hvordan dette påvirker tjenesten det er snakk om, er oppsummert i tabellen under:

Tabell 2 Statens ulike roller ved utvikling av forskjellige tjenester sammen med markedet. Tabellen er hentet fra Lanestedt, Bygstad, & Denstad, Behov for å tydeliggjøre statens roller i digitaliseringen av Norge, 2025.

	Markedet	Økosystem type 1	Økosystem type 2	Staten
Statens rolle	Regulator	Deltaker	Plattformeier	Tjenesteeier
Kjennetegn	Staten bruker lovverk, gir konsesjon, sertifiserer eller standardiserer	Staten er en av flere aktører og bidrar til samspillet i økosystemet	Staten er garantist for tjenester, ivaretagelse av fellesskapet	Statens egenregi, nasjonal sikkerhet og politisk eller strategisk føring
Eksempel	ERP-systemer	Det norske betalingsystemet	Altinn, e-resept	Folkeregisteret, Nødnett, Yr
Aktuelt når?	Behov for innovasjon når markedet dekker behovet	Statens er part i løsningen, men har også behov for å utnytte markedet	Behov for statlig koordinering og langsiktighet	Sterke sikkerhetshensyn, behov for statlig styring når markedet ikke dekker behov

Som vist i tabell 2, kan statens rolle variere fra å være regulator, deltaker, plattformeier eller tjenesteeier for ulike typer tjenester og i ulike typer samspill med private aktører i markedet. For markedet kan statens rolle begrense seg til å være regulator, mens i motsatt ende av skalaen er staten tjenesteeier og «(naturlig) monopolist» (Lanestedt, Bygstad, & Denstad, Behov for å tydeliggjøre statens roller i digitaliseringen av Norge, 2025, s. 61). Mellom disse to ytterpunktene ligger to versjoner av økosystemer, hvor staten enten kan være deltaker i økosystemet, eller plattformeier. Måten staten deltar i digitaliseringsarbeidet og digitale fellestjenester vil altså påvirke både roller og ansvar i digitaliseringsarbeidet, og vil påvirke resten av samarbeidet det inngår i. Forfatterne argumenterer for at deres vurdering av statens rolle kan øke forutsigbarheten i ansvars- og rolledeling, hvilket vil bidra til mer effektive utredninger, økt tillit og transparens i beslutninger. Videre kan det redusere risikoen for uheldig rollesammenblanding og legge grunnlag for et bedre samspill mellom offentlig og privat sektor. (Lanestedt, Bygstad, & Denstad, Behov for å tydeliggjøre statens roller i digitaliseringen av Norge, 2025). En av forfatterne har siden fulgt opp artikkelen med en kronikk hvor han påpeker at statens rolle må tydeliggjøres, fordi norsk digitaliseringspolitikk i liten grad har et klart og tydeliggjort syn nettopp på forholdet mellom staten og markedet. I kronikken argumenterer han for at det blant annet er de sikkerhetspolitiske og geopolitiske utfordringene som har kommet til de siste årene som aktualiserer behovet for en avklaring av statens rolle. (Lanestedt, Statens digitale rolle må tydeliggjøres, 2026).

Offentlig-privat samarbeid finner vi også i jernbanesektoren. Her er i tillegg fylkeskommunene med, som en ytterligere aktør. En rapport beskriver Jernbanedirektoratets arbeid med utvikling av finansierings- og samhandlingsmodell for digital sømløs mobilitet. Digital sømløs mobilitet betyr i praksis at gode digitale tjenester skal gjøre det enklere å reise kollektivt, og at den reisende får

tilgang til sømløse billettkjøp, sanntidsinformasjon om rutetider og avvik, samt enklere tilgang til ulike typer transport. Endringer i teknologi, kompleksiteten i interessentbildet og endrede kunde- og transportbehov gjør at kontinuerlig utvikling er viktig, og både finansierings- og samhandlingsmodeller må ivareta både offentlige og private aktørers interesser. Rapporten foreslår en samhandlingsmodell som ivaretar «balansen mellom statens og fylkeskommunenes behov for styring og oppfølging av budsjettmidler, og jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning av tjenesteutviklingen». (Jernbanedirektoratet, 2024, s. 3). I tillegg skal modellen legges til rette for «fleksibel og smidig systemutvikling og effektive beslutningsprosesser i utførende ledd». (Jernbanedirektoratet, 2024, s. 3). Rapporten som ligger til grunn for dette arbeidet konkluderer ikke på hvilken samhandlingsmodell som er best, men foreslår organisering basert på de spesifikke behovene som eksisterer i jernbanesektoren. (Jernbanedirektoratet, 2024).

Styringsmodeller

I tillegg til den rene organiseringen av statlige fellestjenester, ligger det også ulike styringsmodeller til grunn for de ulike tjenestene. I dokumentene som inngår i denne kunnskapsoppsummeringen, blir fellestjenestenes styringsmodeller beskrevet i varierende grad. Det synes å være tilfeldig hva som trekkes frem i ulike typer dokumenter, ofte fordi kartlegging av styrings- og beslutningsmekanismer og -modeller ikke har vært den primære målsetningen når dokumentene har blitt utarbeidet. På grunn av dette, samt det store mangfoldet av statlige fellesløsninger i Norge, er det ikke mulig for oss å komme med en beskrivelse av alle de ulike styringsmodellene som foreligger.

Skate skriver i sin erfaringsrapport fra 2020 at «styringsmodeller må tilpasses sektorer, løsninger og tjenester. En må først avklare hva som skal samstyres, før en velger styringsmodell». (Skate, 2020, s. 15). Dette reflekteres i våre funn, vi ser at det er ulike aspekter ved modellene som trekkes frem i de ulike dokumentene.

I tillegg til overordnet organisering og avklaringer knyttet til finansiering, som dekkes i et eget kapittel i denne rapporten, finnes det typisk flere elementer som skal inngå i styringsmodellene. Dette kan for eksempel være: eierskap, styringsstruktur, roller eller organisering av arbeidet (for eksempel produktorganisering).

Et eksempel på at styringsmodellen må tilpasses behovene som den enkelte fellestjeneste har, ser vi i områdegjennomgangen for samordning av administrative tjenester i departementene fra 2025. Her beskrives det at tidligere forsøk på opprettelse av fellestjenester for departementene ikke har fulgt opp initiativer og anbefalinger som er kommet frem, og prosjektgruppen mener dette skyldes at «*dagens styrings og beslutningsmodell for utvikling av fellestjenester er konsensusdrevet, og at det mangler en sterk overbygning som kan ta beslutninger på vegne av fellesskapet*». Videre påpekes det at den nåværende styringen av fellestjenestene er «*for kompleks til at den kan være en pådriver for utvikling*». Kompetansen som ligger i enkeltorganisasjoner utnyttes ikke godt nok til utvikling og prioritering. Faktisk anbefaler prosjektgruppen en ny styringsmodell, hvor tjenesteleverandører i større grad får styre utvikling og utforming av fellestjenestene, og departementene spiller inn sine behov direkte til tjenesteleverandøren. (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025, ss. 4-5).

I en DFØ-rapport beskrives trekk ved styringsmodellene til enkelte digitale fellesløsninger: Styringsmodellen for Fremtidens innkreving er organisert gjennom etablerte samarbeidsfora som

blant annet omfatter teknisk integrasjon, lovutviklingsarbeid, brukerrettede og sammenhengende løsninger og felles risikostyring. Sentrale prioriteringer i arbeidet (digitalisering, effektiv innkreving og ivaretagelse av rettssikkerhet for skatteyttere) er formalisert. I Altinn 3 har deltakende virksomheter egne prosjekter knyttet til utviklingen, som inngår i styringsstrukturen. Det omtales som viktig at deltakende virksomheter får reetablert sine tjenester på den nye plattformen, og overordnede departement har ansvar for at underliggende virksomheter bidrar med de planlagte ressursene og lovede leveranser. Styringsdokumentene utvikles av departementene. DigiUng har skalerbar samarbeidsstruktur. DigiBarnevern har styringsstruktur med samstyringsorgan, med hensikt å sikre god kommunikasjon på tvers av de to involverte prosjektene med egne leveranser. Rapporten beskriver at DigiBarnevern har ansvar for fire leveranser/tjenester, og kommunal sektor har ansvar for to. Utover disse beskrivelsene av kjennetegn ved styringsmodellene, gjør ikke DFØs rapport noen vurdering av styringsmodellenes egnethet. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2025).

DIO (departementenes IT-organisasjon) er en fellestjeneste som skal levere IKT-tjenester til departementsfellesskapet. Hensikten med å opprette DIO var å bidra til samhandling og mer samarbeid mellom de ulike departementene, samt at sikkerheten i saksbehandling for lavgradert og sensitiv informasjon skulle øke. A2 med flere nevner at en tjenestekatalog med definerte tjenestenivåavtaler kan være en måte styre forventningen om hva en fellestjeneste skal levere. (A2, Holte Consulting, Menon Economics, 2024). Dette er den eneste omtalen av slike tjenesteavtaler vi har funnet i dokumentene.

3.2 Hva vet vi om finansiering av statlige fellestjenester?

I dette kapitlet tar vi for oss kunnskap om finansiering og modeller for kostnadsdeling av statlige fellestjenester, og gir eksempler på hvordan noen tar i bruk og kombinerer ulike modeller. Vi beskriver også noen utfordringer som har kommet fram i kunnskapsoppsummeringen.

Departementer og virksomheter får midler til drift fra statsbudsjettet, og midler til statlige fellestjenester kommer fra departementenes og virksomhetenes budsjetter. Hvordan pengene fordeles mellom departementer og virksomheter handler om kostnadsdeling, og er tema for kapitlet under.

3.2.1 Kostnadsdelingsmodeller

Dette delkapitlet tar utgangspunkt i *Rammeverket for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger* (Skates AU, 2023) og *Områdegjennomgangen om samordning av administrative tjenester i departementene* (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025). Vi vurderer at begge disse dokumentene gir en god oppsummering av hvordan statlige fellestjenester kan finansieres, og beskriver fordeler og ulemper ved de ulike metodene.

For de bruttobudsjetterte fellestjenesteleverandørene er det særlig tre modeller som er aktuelle for hvordan tjenestene finansieres i henhold til områdegjennomgangen:

Egen driftsbevilgning/rammeoverføring fra kunder (tilsvarer grunnfinansiering i rammeverket):
Langsiktig og forutsigbar finansiering som er ment å dekke hele eller deler av kostnadene for å

utvikle og opprettholde fellesløsningens verdi, eksempelvis bevilgninger fra departement eller dekning innen eierens driftsramme/ rammetildeling.

Fakturering: Fellestjenesteleverandøren fakturerer for eksempel kundene for bruk eller viderefakturerer tredjepartskostnader.

Belastningsfullmakt: Den virksomhet som mottar belastningsfullmakt, får fullmakt til å belaste en annen virksomhets utgiftskapittel/post i sin rapportering til statsregnskapet. (Finansdepartementet, 2013).

Tabell 3 oppsummerer fordelene og ulempene ved disse tre metodene. (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025).

Tabell 3 Fordeler og ulemper ved ulike metoder for finansiering av fellestjenester (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025, s. 21)

Metode	Fordeler	Ulemper
Egen driftsbevilgning /rammeoverføring	<p>Forutsigbart for fellestjenesteleverandør og kunde</p> <p>Gir insentiv til effektive leveranser og gevinstrealisering hos tjenesteleverandøren</p> <p>Enkelt å administrere og enklere økonomistyring</p>	<p>Tjenesteleveransene må styres ved avtaler om omfang og kvalitet</p> <p>Sårbar for økte eksterne kostnader og budsjettkutt</p> <p>Krevende å få dekket utviklingskostnader og reinvestering</p>
Belastningsfullmakter	<p>Gir god budsjettstyring for tjenesteleverandøren</p>	<p>Krevende å administrere og følge opp for virksomhetene som «eier» budsjettpostene</p>
Fakturering	<p>Gir mer brukerkontroll</p> <p>Større mulighet for å velte eksterne kostnader over på kundene (herunder viderefakturering av kostnader fra eksterne underleverandører)</p> <p>Enklere å regulere etterspørselen etter en tjeneste</p>	<p>Mindre forutsigbart og økt inntektsrisiko for tjenesteleverandøren (ved variabel etterspørsel)</p> <p>Mindre insentiv til effektivisering hos tjenesteleverandøren</p> <p>Leverandøren må kostnadsberegne de enkelte tjenestene</p> <p>Arbeidskrevende å administrere, dokumentere og kontrollere</p>

Hvordan beregnes og fordeles kostnadene?

Både ved rammeoverføring og fakturering må det beregnes og fastsettes en pris for fellestjenesten, som skal overføres/betales. Som følge av at departementer og virksomheter får bevilgninger fra statsbudsjettet gjenspeiler prisen en fordeling mellom kunder eller deltakende parter som kan baseres på ulike prinsipper. Fordelingen kan for eksempel baseres på gevinster, brukernes økonomi og størrelse, bruk av fellestjenesten eller på skjønn (Skates AU, 2023).¹ For eksempel er forslaget til ny finansieringsmodell for Digitaliseringsdirektoratet nasjonale fellesløsninger at Digitaliseringsdirektoratet skal «fakturere virksomhetene både for leverandørkostnader og for interne kostnader som følger av den enkelte virksomhets faktiske bruk». (Tande-Pham, 2025, s. 29). Et annet eksempel er DFØs lønns- og regnskapstjenester hvor dagens modell er at kundene betaler for drift og forvaltning. Ved opptak av nye kunder beregner DFØ en driftspris for tjenesteleveransen basert på DFØs marginalkostnader². (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025).

Fellestjenester kan ha seks ulike finansieringskilder i henhold til rammeverket³. Under følger en oversikt over de mest relevante finansieringskildene:

Søknadsbasert finansiering: Finansiering som baserer seg på søknad og som er i konkurranse med andre tiltak. Omfatter primært finansieringen til utvikling (investering). Eksempler på dette er satsningsforslag og medfinansiering. Hvis finansieringen også omfatter økte varige driftskostnader bør dette behandles som grunnfinansiering.

Grunnfinansiering: Langsiktig og forutsigbar finansiering som er ment å dekke hele eller deler av kostnadene for å utvikle og opprettholde fellesløsningens verdi. For eksempel bevilgninger fra departement eller dekning innen eierens driftsramme/ rammetildeling.

Tjenesteeierfinansiering: Finansiering som kommer fra tjenesteeierne som bruker fellesløsningene i tjenesteutvikling eller oppgaveløsning. Typer tjenesteeierfinansiering er stykkpris, abonnement og samfinansiering. (Skates AU, 2023).

Prinsipper som modeller for kostnadsdeling bør ivareta

Flere av dokumentene i utvalget vårt trekker fram prinsipper som modeller for kostnadsdeling bør ta utgangspunkt i. *Rammeverket for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger* (Skates AU, 2023) presiserer at finansieringsmodellen må støtte målet med fellesløsningen, og anbefaler at man i arbeidet med å utforme finansieringsmodell tar utgangspunkt i følgende prinsipper:

- gi gode insentiver for samfunnsøkonomisk riktig bruk av fellesløsningen
- understøtte kostnadseffektiv utvikling og drift

¹ Se (Skates AU, 2023, ss. 22-24) for utdyping av når rammeverket vurderer at de ulike fordelingene egner seg.

² Marginalkostnad er økningen i de totale kostnadene når produksjonen økes med én enhet, her forstås det som økt direkte kostnad ved å ta opp én ny kunde.

³ Rammeverket har status som et anbefalt verktøy for offentlige virksomheter. Digitaliseringsdirektoratet oppfordrer til at departementer og forvaltere av fellesløsninger i offentlig sektor tar i bruk rammeverket for sine fellesløsninger, så langt det passer.

- legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk
- være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter
- etableres tidlig, og evalueres og justeres ved behov
- bruke etablert styringsstruktur for å ivareta brukermidvirkning ved etablering eller endring av finansieringsmodellen
- hensynta hvem som får nytte og hvem som bærer kostnadene ved tjenesten
- ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenesten, eller om det er en tjeneste som tilbys i konkurranse med andre
- ta hensyn til om løsningen skal brukes utenfor egen sektor, og/eller av privat sektor. (Skates AU, 2023).

3.2.2 Eksempler på modeller for kostnadsdeling

Ofte er det en kombinasjon av modellene for kostnadsdeling beskrevet i kapittel 3.2.1 som tas i bruk. I dette kapitlet gir vi noen eksempler på hvordan dagens fellestjenester tar i bruk ulike modeller for kostnadsdeling.

Tabell 4 Eksempler på modeller for kostnadsdeling ved statlige fellestjenester

Eksempler på fellestjenester	Type finansiering
Digitaliseringsdirektoratets nasjonale fellestjenester	Driftsbevilgning og fakturering
Departementsfellesskapet	Driftsbevilgning og fakturering <i>Anbefaling egen drifts- og investeringsbevilgning (rammebevilgning) for tjenester med stabilt omfang. Fakturering som unntak, men kan være hensiktsmessig for tjenester med variabelt omfang.</i>
Kartverket – Geovekst	Fakturering <i>Felles finansiering gjennom samfinansieringsordninger for innsamling av data</i> Driftsbevilgning <i>Fellestjenester for lagring, forvaltning og distribusjon av data finansieres separat (ikke en del av samarbeidet)</i>
Helseanalyseplattformen og helsedataservice	Driftsbevilgning og fakturering <i>Kombinasjon av sentralfinansiering og brukerfinansiering (stykkpris, abonnement og partnerskapsavtaler)</i>

3.2.3 Utfordringer ved dagens finansieringsmodeller

For flere fellestjenester er det utfordrende å dekke kostnader til drift og/eller utvikling innenfor de fastsatte budsjettmessige rammene. Det gjelder eksempelvis flere av de nasjonale fellestjenestene

til Digitaliseringsdirektoratet (Tande-Pham, 2025), Geovekst-samarbeidet driftet av Kartverket (Kartverket, 2022), og de administrative fellestjenestene for departementsfellesskapet levert av DSS og DIO (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025) (A2, Holte Consulting, Menon Economics, 2024).

Dokumentene i denne kunnskapsoppsummeringen peker på flere utfordringer ved dagens finansiering av fellestjenester:

- Arbeidet med finansiering kommer ofte sent i gang og det tar tid å beslutte og forankre modell for kostnadsdeling. (Skates AU, 2023) (Tande-Pham, 2025) (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2025) (Scienta Concreto, 2024).
- Kostnader til digitale tjenester vil ofte variere mellom ulike faser i livsløpet som etablering, implementering, oppskalering, drift, forvaltning og avvikling. Denne kostnadsvariasjonen ivaretas ofte ikke godt nok. Livsløpsperspektivet til tjenesten hensyntas ikke alltid i planleggingen. (Skates AU, 2023) (Tande-Pham, 2025) (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2025) (Jernbanedirektoratet, 2024).
- Forutsetninger knyttet til for eksempel bruk, brukergrupper, gevinster eller kostnader kan bli annerledes enn det som ble lagt til grunn. Revisjon av modellene er ofte vanskelige i praksis og uforutsigbare kostnader og inntekter kan oppleves krevende å håndtere i statsforvaltningen. (Skates AU, 2023) (Tande-Pham, 2025).
- Det kan være avvik mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. (Tande-Pham, 2025) (Skates AU, 2023). For eksempel kan en fellestjeneste gi stor samfunnsmessig nytte, men ikke være lønnsom for virksomheten som drifter den.
- Kostnadene kan komme ett sted, men gevinstene et annet. Fellestjenester kan skape store gevinster, men disse kommer ofte i andre deler av forvaltningen enn der utgiftene tas. (Tande-Pham, 2025), (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2020).
- Det kan være vanskelig å måle gevinstene relatert til fellesløsningene, og dermed vanskelig å fordele kostnader på en god måte. En grunn til dette kan være at man ikke har nullpunktsmålinger. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). Det er også indikasjoner på at digitalisering først og fremst gir kvalitetsforbedringer, og at det mangler oversikt over at budsjettmessige gevinster tas ut. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2026).
- Kostnadene til teknologi øker som følge av økte krav til sikkerhet, personvern, og digital kompleksitet. (Skates AU, 2023) (Tande-Pham, 2025). De som leverer fellesløsninger, har dermed fått en økende finansieringsutfordring.

3.3 Forslag til nye statlige fellestjenester som kan bidra til ytterligere effektiv ressursbruk i staten

Vi har basert oss på dokumentstudier og har ikke funnet forslag til nye fellestjenester. Vi har likevel funnet enkelte innspill til videreutvikling av tjenester, og sett noen diskusjoner om behov for nye fellestjenester i kunnskapsgrunnlaget. En gjennomgang av årsrapporter fra ulike fellestjenesteleverandører beskriver at det jobbes med forbedring, videreutvikling og konsolidering. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2026) (Departementenes digitaliseringsorganisasjon, 2026), (Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2025).

3.3.1 Forslag til nye statlige fellestjenester

I dette avsnittet gjennomgår vi forslagene som kommer frem i dokumentene.

Fellestjeneste på IKT-området for små og mellomstore virksomheter

Kartleggingen av IKT-konsulentbruk i staten peker på behov for en mulig ny fellestjeneste for de mange små virksomhetene i staten. Kartleggingen inneholdt en spørreundersøkelse rettet mot statlige virksomheter hvor flere enn halvparten mener at bedre service og tilgang til dagens fellestjenester vil redusere konsulentbruken. Utgangspunktet for denne undersøkelsen var et ønske om å få ned konsulentbruken. I intervjudata fra samme kartlegging gir enkelte, og særlig de minste virksomhetene, uttrykk for behov for en fellestjeneste innenfor IKT-drift og IKT sikkerhet, samt en IKT-rådgivningstjeneste eller kompetansepool for IKT-drift og sikkerhet. Ikke alle delte disse synspunktene. Andre pekte på at det kan være utfordrende å tilby rådgivningskompetanse som skal dekke mange ulike behov. Flere bruker allerede tjenester fra markedet på dette området og sier de er fornøyde. Enkelte av fellestjenesteleverandørene som ble intervjuet peker på at utvidelser av eksisterende IKT-fellestjenester var en mulighet, men utvidelser krever klar overordnet styring og vurdering av finansieringsmodell. Videre må utfordringer som ulike plattformer, ulike fagsystemer og sikkerhetsnivå hensyntas. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2024).

DFØs kartlegging konkluderer ikke tydelig med at behovene som kommer frem er tilstrekkelige for å etablere en ny fellestjeneste. Følgende momenter bør inngå i en vurdering av fremtidige fellestjenester på området: Hvordan sørge for en mer effektiv utnyttelse av statens samlede ressurser, tilgang på kompetanse, hvilken nøkkelkompetanse staten selv bør inneha, og er det behov for å utvikle og styrke arbeidet med sikkerhet, risiko og sårbarhet? (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2024).

Behov for mer kunnskap om dokumentforvaltning og IKT i statlige virksomheter?

DFØs kartlegging fra 2020 om administrative fellesløsninger kartla utviklingstrekk innenfor administrative fellestjenester i staten. Kartleggingen finner at det største behovet for økt støtte og nye løsninger ligger innenfor området dokumentforvaltning og IKT. Rapporten peker samtidig på at etablerte løsninger (eller løsninger under etablering) som felles innkjøpsavtaler, rammeavtaler, maler og veiledere, ny arkivlov og ny teknologi kan bidra til å møte behovet. Rapporten peker videre på at det kan ligge et betydelig utviklingspotensial i økt samordning og anbefaler at det bør «innhentes mer kunnskap om effektiviseringspotensialet ved økt samordning og digitalisering av

arkiv- og dokumentforvaltningen i statlige virksomheter». (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020, s. 5). En rapport fra DFØ året etter, om dokumentasjons- og arkivfunksjonen i statlige virksomheter konkluderer med at det ikke er grunnlag for å hente ut vesentlige økonomiske gevinster gjennom organisatoriske endringer. Rapporten peker på at tilpasning av regelverk sammen med økt kompetanse og forståelse for digitaliseringens muligheter på lengre sikt kan bidra til å redusere ressursbruken. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021).

Fellesløsning for tilskuddsforvaltning

DFØ har tidligere vurdert mulighetene for digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet i staten. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2018). Formålet var å vurdere løsninger for bedre oversikt over tilskuddsordninger og mottakere, samt bedre støtte til å gjennomføre tilskuddsprosessen. Utredningen fra 2018 viser at statlig tilskuddsforvaltning er preget av fragmentert informasjon, begrenset digitalisering og manglende standardisering, noe som gir ineffektiv ressursbruk og svakere grunnlag for styring og kontroll.

I lys av denne utredning har DFØ, i samarbeid med KUD, utarbeidet løsningen tilskudd.no. Løsningen forvaltes fra 2025 av Lotteri- og stiftelsestilsynet og gir oversikt over tilskudd på frivillighetsområdet. Tilskudd.no skal være til hjelp for ideelle og frivillige organisasjoner som søker tilskudd, for tilskuddsforvaltere, departementer, politikere, media og offentligheten. Nettstedet skal gi oversikt, vise sammenhenger og bidra til åpenhet om tilskudd i staten. (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2026).

Samlet utgjør statlige tilskudd om lag 1/3 av statsbudsjettet. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2018). Tilskudd.no dekker statlige tilskudd til frivillig sektor, som utgjør i underkant av 15 mrd. kroner årlig. (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2026). Løsningen gir dermed innsikt i en begrenset del av statens samlede tilskudd. For å legge til rette for mer effektiv bruk av statlige tilskuddsmidler, er det potensial for en fellesløsning som gir oversikt over alle tilskudd også utover frivillig sektor.

Utvikling av fellestjenester for departementene

I områdegjennomgangen om samordning av administrative tjenester i departementene gis det anbefalinger om «...økt bruk av fellestjenester på områdene HR, informasjonsforvaltning, sikkerhet og beredskap og kontorstøtte og servicetjenester.» (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025, s. 4).

Departementenes servicesentral (DSS) og nå nyopprettede Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) har håndtert enkelte tjenester og systemer på vegne av departementene over flere år, blant annet innenfor HR og sikkerhet. Anbefalingene går delvis ut på å utvide eksisterende fellestjenester og delvis på å bygge opp nye. (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025). I sammendraget pekes det på anbefalingene utgjør et «veikart og en ambisjon for økt bruk av fellestjenester». (Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025, s. 4).

4 Forslag til videre oppfølging

Kunnskapsoppsummeringen viser at vi vet mye om hvordan fellestjenester kan organiseres og finansieres, men for å få en god oversikt over mulighetene for nye fellestjenester, krever det en annen metodisk inngang enn det som ligger til grunn for denne kunnskapsoppsummeringen. Nedenfor har vi foreslått hvordan dette kan følges opp videre.

Våre dokumenter viser at flere fellestjenesteleverandører ser ut til å være i en fase hvor de jobber med konsolidering, forbedring og videreutvikling av eksisterende fellestjenester, snarere enn etablering av nye. Det finnes i dag en rekke fellestjenester både på tvers av sektorer, innenfor enkeltsektorer eller grupper av virksomheter. I hvilken grad disse komplementerer hverandre, eller overlapper, kan være et spørsmål til videre vurdering.

Basert på innsikten vi har opparbeidet oss gjennom dette arbeidet, og mer generell forvaltningskompetanse, anser vi det som aktuelt å utrede IKT-området i segmentet små og mellomstore virksomheter for å vurdere mulig grunnlag for nye, effektiviserende fellestjenester. På IKT-området vet vi det er krevende å rekruttere og beholde riktig kompetanse. Utgiftene til lisenser og liknende er økende. I tillegg kommer en lang rekke krav til sikkerhet og personvern som kan være krevende og lite hensiktsmessig for den enkelte statlige virksomhet å forholde seg til. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2026).

Videre mener vi det er relevant å se på om dagens fellestjenester kan utvides i innhold og omfang. Vi har en hypotese om at særlig mindre virksomheter vil ha nytte av utvidede tjenester innen ulike administrative områder. For å få bedre innsikt i dette, foreslår vi at denne rapporten etterfølges av en «fase 2» hvor dette kartlegges nærmere i dialog med ulike fellestjenesteleverandører og med virksomheter som har færre enn 200 ansatte. Intervjuer kan brukes for å undersøke hvordan store statlige virksomheter organiserer ulike interne fellesfunksjoner, for å få mer kunnskap om mulighetsområdet og erfaringer med effekten av å samle fagområder. Det kan også være interessant å snakke med dagens fellestjenesteleverandører om mulige utvidelser i tjenesteomfang. Vi tror et slikt arbeid kan bidra med nyttige innspill når nye områder for fellestjenester skal vurderes.

Erfaring fra arbeid som er gjort i DFØ de senere år kan tilsa at tilskuddsforvaltning er et annet område hvor utredning av en fellestjeneste er mulig. Tilskuddsforvaltning utøves av mange statlige virksomheter og involverer mange saksbehandlere, uten at disse alltid har økonomifaglig kompetanse. Økokrim har vært tydelige på risikoen for økonomisk kriminalitet i tilskuddsforvaltningen, og våre erfaringer fra DFØ tilsier også at det kan være relevant å se nærmere på hvordan dette arbeidet styres og organiseres.

Behovene til små og mellomstore virksomheter vurderes gjennom et pågående prosjekt i DFD/KDD. Arbeidet i dag gjelder underliggende virksomheter til de to departementene, men det kan danne grunnlag for å vurdere hvilken administrativ eller annen støtte små virksomheter kan ha behov for og nytte av.

Vi tror dessuten det er et potensial i å undersøke hvordan eksisterende fellestjenester kan videreutvikles. Et videre arbeid som undersøker utviklingsmuligheter sett fra deres perspektiv kan gi ny innsikt på området. Under peker vi på noen forbedringspunkter om bedre veiledning og bedre utredning og nyttestyring.

4.1.1 Bedre veiledning

Hjelp til utforming av styringsmodeller. Som det kommer frem i denne rapporten, finnes det kun fragmenterte beskrivelser av styringsmodellene til enkelte fellestjenester. En strukturert gjennomgang av hvordan egnede styringsmodeller kan utformes i en norsk kontekst, kan være interessant og nyttig for dem som enten skal opprette en ny fellestjeneste, eller for dem som trenger innspill til revisjon og videreutvikling av sin eksisterende styringsmodell. Eksisterende informasjon (offentlig eller intern) kan for eksempel samles og tilgjengeliggjøres på nettsider eller i veiledningsmateriell.

Koblingen mellom finansieringsmodeller og styring/prioritering er utfordrende. Det er uklart hvordan finansieringsmodellene kobles til beslutningsprosesser og prioritering. Noen rapporter peker på at det er utfordrende med felles prioritering og styring på tvers av sektorer. For flere fellestjenester er det også utfordrende å dekke kostnader til drift og/eller utvikling innenfor de fastsatte budsjettmessige rammene.

Forventningsstyring av deltakende virksomheter og kunder i fellestjenestene. I

kunnskapsgrunnlaget fremkommer det ikke tydelig hvordan fellestjenestene arbeider med forventningsstyring av deltakende virksomheter og kunder. Det fremstår uklart for oss i hvilken grad samarbeidsavtaler og tjenestekataloger brukes til å beskrive og avstemme forventningene til hva fellestjenestene skal levere og om disse ligger til grunn for avtaler eller vurderinger knyttet til kostnadsdeling mellom deltakende virksomheter og kunder. Denne informasjonen kan finnes tilgjengelig i dokumenter som ikke har inngått i vår undersøkelse.

4.1.2 Bedre utredning og evaluering av den enkelte fellestjeneste

I kunnskapsoppsummeringen har vi i liten grad identifisert forhåndsutredninger og underveisevalueringer av fellestjenestene. Tilstrekkelige vurderinger før og underveis vil kunne belyse og utfylle kunnskapshullene som følger under.

Evaluering av fellestjenester. I en kunnskapsoppsummering av bruk og nytte av e-helseløsninger skriver Oslo Economics at det finnes omfattende og grundige analyser av nytten som ligger i flere av løsningene, men at det er få evalueringer av løsningene. (Oslo Economics, 2023). Vår gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget om fellestjenester viser det samme, men vi kjenner til at det gjøres brukerundersøkelser, blant annet som del av etats- og virksomhetsstyringen. Det finnes i liten grad evalueringer av hvordan løsningene som allerede finnes har fungert eller hvordan nytten av fellestjenesten realiseres.

Er fellestjenester alltid effektiviserende? Det legges ofte til grunn at det er effektiviserende å organisere seg i fellestjenester. Stemmer forutsetningen om at fellestjenester sparer deltakende virksomheter for penger og tid? Vi vet fra tidligere at det ofte mangler nullpunktsmålinger for fellestjenester, og at vi derfor ikke alltid kan måle hvilken effekt fellestjenestene har hatt. Vi vet også lite om hvordan nytten av fellestjenester realiseres, og det kan være vanskelig å måle. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). Det er også mulig å se for seg at det kan oppstå stordriftsulemper, for eksempel at virksomheter får en fellestjeneste som egentlig ikke er tilpasset de behovene virksomheten har. På samme måte kan man se for seg at store virksomheter som bruker fellestjenester forventer at fellestjenestene tilpasser sine tjenester til dem, og dermed ødelegger for noe av gevinstene de mindre virksomhetene som bruker samme fellestjeneste kunne hatt.

En anbefaling er derfor at utvikling av fellestjenester, om det er nye eller utvidelse av eksisterende, bør basere seg på solide beslutningsgrunnlag med kostnyttevurderinger og at nyttestyring vektlegges i alle faser av arbeidet.

Referanser

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *DFØ-rapport 2021:7 Dokumentasjons- og arkivfunksjonen i statlige virksomheter*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).
- A2 Norge. (2021). *Sluttrapport Kartlegging av drift og forvaltning av IKT-løsninger i statlige virksomheter*. Oslo: A2.
- A2, Holte Consulting, Menon Economics. (2024). *Supplerende analyse, kontrollpunkt 2 av Felles IKT-tjeneter for departementfelleskapet*.
- Agenda Kaupang. (2023). *Evaluering av BarentsWatch*. Agenda Kaupang.
- Deloitte. (2021). *Områdegjennomgang av utenriktjenesten*. -: Deloitte.
- Departementenes digitaliseringsorganisasjon. (2026). *Årsrapport 2025 Vi utløser kraften i fellesskapet*. Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO).
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2025). *Årsrapport 2024*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS).
- Digitalisering og forvaltningsdepartementet. (2024). *Fremtidens digitale Norge - Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030*.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). *Digitaliseringsrundskrivet*. Oslo: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Direktoratet for e-helse . (2020). *Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2018). *Administrative fellesfunksjoner i staten - Status og utviklingsmuligheter*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2018). *DFØ-rapport 6/2018. Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *DFØ-rapport 2020:10 Administrative fellestjenester for statlige virksomheter - erfaringer og vurderinger*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *Dokumentasjons- og arkivfunksjonen i statlige virksomheter*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). *DFØs årsrapport for 2024*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). *Evaluering av statsbudsjettprosessen*.

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). *Kartlegging av IKT-konsulentbruk i små og mellomstore virksomheter*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2025). *DFØ-rapport 2025:7 Finansiering og kostnadsdeling i tverrgående utviklingstiltak*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2025). *Årsrapport*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2026). *DFØs årsrapport 2025*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2026). *Spredt nytte, konkret kostnad. Hva vet vi om effekter av digitalisering i statsforvaltningen?*
- Finansdepartementet. (2013). R-111 *Bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter*.
- Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). *Områdegjennomgang om samordning av administrative tjenester i departementene*. Oslo: Finansdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2024). *Meld. St. 9 Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024-2027*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helsedirektoratet m.fl. (2025). *Livshendelsen Alvorlig sykt barn. Drift, forvaltnings- og finansieringsmodell for ETI-løsningen*.
- Jernbanedirektoratet. (2024). *Utredning av og forslag til finansierings- og samhandlingsmodell for digitale tjenester for sømløs mobilitet*.
- Jernbanedirektoratet. (2024). *Utredning av og forslag til finansierings- og samhandlingsmodell for digitale tjenester for sømløs mobilitet*.
- Kartverket. (2022). *Den samfunnsmessige anslåtte nytteverdien, bruken og kostnaden av datasettene i Geovekst*.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD). (2021). *Meld. St. 22 Data som ressurs - Datadrevet økonomi og innovasjon*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD).
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2020). *Meld. St. 30 (2019-2020) En innovativ offentlig sektor*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Spørreundersøkelse om bruk av nytte av digitale planregister*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lanestedt, G. (2026, 03 27). *Statens digitale rolle må tydeliggjøres*. Hentet fra Altinget.no: <https://www.alinget.no/statogstyring/artikkel/statens-digitale-rolle-maa-tydeliggjoeres>

Lanestedt, G., Bygstad, B., & Denstad, H. (2025). Behov for å tydeliggjøre statens roller i digitaliseringen av Norge. *Stat og styring*, 35(4), ss. 58-63.

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2026, 06 17). *Tilskudd.no*. Hentet fra Nøkkeltall - statlige tilskudd: <https://tilskudd.lottstift.no/nokkeltall>

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2026, 06 17). *Tilskudd.no*. Hentet fra Formålet med tilskudd.no: <https://tilskudd.lottstift.no/om-tilskudd-no/1/formalet-med-tilskudd-no>

Oslo Economics . (2023). *Kunnskapsoppsummering: Bruk og nytte av e-helseløsninger*.

Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2023). *Underveisevaluering av En vei inn*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Scienta Concreto. (2024). *KS2 Modernisering av Altinn*.

Skate. (2020). *Skate - erfaringsrapport*. Oslo: Digitaliseringsdirektoratet.

Skates AU. (2023). *Rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger*. Digitaliseringsdirektoratet.

Statsforvalterens fellestjenester. (2021). *Årsrapport 2021*. Statsforvalterens fellestjenester.

Store norske leksikon. (2026, 03 23). *Uninett*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/Uninett>

Tande-Pham, T. (2025, September 9.). Digitale fellesløsninger: Dilemmaer og balansegang på veien mot en helhetlig finansieringsmodell. *Stat & Styring*.

Vedlegg 1: Metode

Denne kunnskapsoppsummeringen består utlukkende av dokumentstudier. Vi har ikke gjort intervjuer eller på annen måte samlet inn egne data. Vi redegjør her for hvordan vi har gått frem for å finne og sortere dokumentene som inngår i oppsummeringen, og for noen svakheter i egen metode som er identifisert gjennom arbeidet.

Valg av dokumenter som inngår i kunnskapsgrunnet

For å forsikre oss om at vi fanger opp flest mulig aktuelle og relevante dokumenter, samt å gjøre det mulig for andre å ettergå arbeidet, har vi samlet inn dokumenter via strukturerte søk i utvalgte databaser. Deretter har vi etablert en bruttoliste av relevante dokumenter, etterfulgt av KI-assistert grovsortering av dokumentene. Endelig er de mest relevante dokumentene lest manuelt, og eventuell supplerende informasjon er hentet inn. Hvert trinn beskrives i større detalj under.

Vi valgte tidlig i prosjektet at følgende rammer skulle ligge til grunn for utvalget av dokumenter i denne studien:

- Dokumenttyper som inngår er: rapporter utgitt av statsforvaltningen, konsulentrapporter, veiledere, rammeverk, regelverk, NOUer, akademiske artikler
- Eksempel på dokumenter som ikke inngår: veiledere som retter seg mot private eller kommunale fellesløsninger, nettsider, videoer eller podcaster
- Vi er i utgangspunktet kun interessert i dokumenter som er publisert i 2020 eller senere
- Dokumentene må foreligge på norsk
- Kun offentlige og publiserte dokumenter inngår

Trinn 1: Strukturerte søk i utvalgte databaser

For å finne frem til relevante dokumenter, gjorde vi strukturerte søk i følgende databaser:

- Kudos
- Regjeringen.no
- Nasjonalt vitenarkiv
- Google Scholar
- Scandinavian University Press
- Lovdata.no

Disse databasene/nettstedene er valgt fordi de ansees å være de mest relevante for publisering av norske dokumenter innenfor det samfunnsvitenskapelige fagområdet.

Videre brukte vi de samme søkeordene/søkestrengene, uansett hvilken database eller nettside vi undersøkte. Disse søkestrengene var:

- «fellestjeneste + organisering»
- «fellesløsning + organisering»
- «fellestjeneste + kostnadsdeling»
- «fellesløsning + kostnadsdeling»
- «fellestjeneste + finansiering»
- «fellesløsning + finansiering»

- «statlig + fellestjeneste»,
- «statlig + fellesløsning»,
- «fellesløsning»
- «fellestjeneste»

Søkeordene er utformet for å fange opp dokumenter som inneholdt relevant informasjon, gitt formuleringen av våre problemstillinger, som beskrevet i avsnitt 1.1. Fordi begrepene fellestjeneste og fellesløsning til dels brukes om hverandre, søkte vi på begge for å være sikker på å fange opp alle treff. De antatt mest spesifiserte søkene ble gjort først, mens de mer generelle søkene («fellesløsning» og «fellestjeneste») ble tatt til sist, for å fange opp det som eventuelt ikke kom med i tidligere søk.

I et regneark registrerte vi hvilke søk som ble gjort i hvilke databaser, og på hvilken dato. I tillegg registrerte vi hvor mange treff det enkelte søket frembragte. Totalt fikk vi 3878 treff i de ulike databasene og nettsidene. Mange dokumenter dukket opp i to eller flere søk, og kan derfor telle med flere ganger i totalantallet.

Trinn 2: Etablere bruttoliste

Etter hvert som vi gjennomgikk treffene i databasene, gjorde vi en overordnet vurdering av hvert enkelt treff, og hvorvidt det var relevant for å belyse problemstillingene våre. Vurderingen ble hovedsakelig gjort på bakgrunn av dokumentets tittel og utdraget av tekst som presenteres på søkesiden. I noen tilfeller har vi også klikket oss inn på selve oppføringen, for å vurdere om dokumentet er aktuelt for undersøkelsen. Her ligger det skjønnsmessige vurderinger til grunn for utvelgelsen. I tilfeller hvor vi har vært i tvil om dokumentet er relevant, har vi likevel valgt å ta det med på bruttolisten.

I en ny fane i det samme regnearket ble følgende informasjon om hvert enkelt dokument registrert: Forfatter, tittel, publikasjonsår, dokumenttype, opprinnelig publiseringssted, søkestrengen som frembrakte treffet og URL til dokumentet. I tillegg fikk hvert dokument oppgitt et unikt ID-nummer, slik at det skulle være lett å skille dokumentene fra hverandre under arbeidet med kunnskapsoppsummeringen. I tillegg ble en PDF-versjon av dokumentet, merket med dokument ID, lagret på prosjektets Teams/SharePoint-område. Etter dette arbeidet hadde vi en bruttoliste på 61 forskjellige dokumenter.

Trinn 3: Vurdering av relevans ved hjelp av kunstig intelligens (KI)

For å hjelpe oss å sortere de 61 dokumentene på bruttolisten på relevans, valgte vi å bruke kunstig intelligens. Dette gjorde vi også fordi vi ønsket å bli bedre kjent med hva denne teknologien kan brukes til i dokumentstudier som denne. Før vi satte i gang, hadde vi først et møte med representanter for et annet DFØ-prosjekt som også har brukt KI til å gjennomgå store mengder dokumenter på en effektiv måte. For å komme frem til hvilket KI-verktøy vi skulle bruke, og hvilken prompt som var mest hensiktsmessig, gjennomførte vi en halvdags KI-workshop. Alle deltakerne hadde på forhånd lest, og satt seg inn i, fire av dokumentene fra bruttolisten (et kort dokument, to halvlange dokumenter og et langt dokument). Med god kjennskap til dokumentene visste vi hva vi forventet at Klen skulle finne, basert på promptet vi gav. Vi kunne dessuten avsløre det om KI-løsningen hallusinerte.

Totalt testet vi 6 forskjellige KI-verktøy (Copilot, ChatGPT, Claude, Perplexity, Elicit og NotebookLM) på følgende parametre: Presisjon på oppgitte stikkord (opprettelse av fellestjenester, bruk av fellestjenester, organisering av fellestjenester, kostnader til drift og utvikling av fellestjenester og behov for nye fellestjenester), fullstendighet, hallusinerer, tidsbruk og brukervennlighet. På grunn av begrensninger i gratisversjonene i noen av verktøyene, var det til slutt bare Copilot, Elicit og NotebookLM som var reelle alternativer for vår undersøkelse. Alle verktøy ble testet på alle parameterne, med både enkle og mer komplekse prompts. Alle funnene ble oppsummert skriftlig i et regneark og gjennomgått i plenum. Hvert verktøy fikk deretter en samlet skår fra gruppen, fra 1 til 5, hvor 5 er best og 1 er dårligst. NotebookLM var verktøyet som fikk best skår av gruppen, og som til sist ble valgt for å løse oppgaven.

Gjennom dagen ble prompten vi brukte iterativt forbedret, og den endelige prompten var følgende: «Du er utreder og analytiker innenfor samfunnsfag. Les artikkelen og trekk ut følgende informasjon fra den: opprettelse av fellestjenester, bruk av fellestjenester, organisering av fellestjenester, kostnader til drift og utvikling av fellestjenester og behov for nye fellestjenester. Krav: Du skal kun ta med informasjon som er eksplisitt nevnt i teksten. Skriv «omtales ikke i teksten» hvis temaet ikke omtales. Bruk sitater der det er mulig og referer alltid til sidetallet hvor du finner informasjonen. Svar i tabellformat».

For tilfeller hvor denne prompten ikke leverte et vurderingsgrunnlag som var godt nok til å få et inntrykk av artikkelen, hadde vi følgende tilleggsprompt: «Oppsummer artikkelen, bruk maks 200 ord. List opp hovedpoengene til forfatteren».

Igjen brukte vi skjønn for å vurdere om det Klen leverte av informasjon var av høy, middels eller lav relevans for de definerte problemstillingene våre, og dette ble fylt inn i vårt eksisterende regneark. Dokumentene som ble vurdert å ha høy skår på en eller flere av stikkordene ble deretter trukket ut til en nettoliste av dokumenter. Totalt fikk vi 28 dokumenter på nettolisten.

Trinn 4: Manuell lesing av rapporter

Alle de 28 dokumentene som havnet på nettolisten, ble vurdert å ha høy relevans for problemstillingen. Disse ble lest manuelt av minst en prosjektdeltaker, og relevant informasjon ble hentet ut til rapporten.

Trinn 5: Supplerende informasjonsinnhenting

Etter hvert som prosjektgruppen arbeidet seg gjennom dokumentene, ble det klart at det enkelte steder var behov for supplerende informasjon. Det kunne for eksempel dreie seg om oppdateringer knyttet til hva som har skjedd med en fellestjeneste, siden den gang dokumentet det ble tatt utgangspunkt i ble skrevet og publisert.

Svakheter med denne metoden

I løpet av vårt arbeid har vi identifisert noen svakheter ved vår metode. Disse er beskrevet under, sammen med en redegjørelse for hvordan vi har forholdt oss til disse svakhetene.

Databasene ble søkt i med spesifikke søkeord, og gjennomgått manuelt. Utvalget som havnet på bruttolisten er basert på den enkelte prosjektdeltakers skjønn. I denne prosessen ligger det både en risiko for at enkelte relevante dokumenter ikke har kommet med i søket, eller at de ikke har blitt fanget opp av prosjektmedarbeideren. Risikoen for dette siste blir i noen grad

redusert ved at de samme dokumentene finnes i flere databaser, og dermed blir vurdert av flere prosjektmedarbeidere og/eller flere ganger av samme medarbeider.

Til tross for vår prosess for å velge KI-verktøy, prompt og kvalitetskontroll av resultatet, ligger det likevel en risiko ved bruk av KI til grovsortering av dokumenter. Vi mener likevel denne er håndterbar og akseptabel gitt prosessen som ligger til grunn, og gitt kunnskapen om at KI-verktøy oftere gir mer positive svar. Basert på dette skulle unaturlig mange dokumenter bli vektet positivt, og i de tilfellene de skjedde, fanget vi dette opp i den manuelle gjennomgangen.

Skates erfaringsrapport fra 2020 ble fanget opp av vår metode, men ingen av de senere rapportene ble registrert. Dette kan skyldes at rapportene fra og med 2021 har blitt publisert i html-format på Digitaliseringsdirektoratets nettsider. Disse rapportene faller dermed bort, ved vår søkemetode.

En del rapporter som beskriver mulige løsninger for fremtidige fellestjenester kommer med i det endelige utvalget av dokumenter. Dette er ikke i seg selv et problem, men det krever at dette tas med i den endelige vurderingen av dokumentet, når oppsummeringen skrives. Det krever også at vi gjør ekstra undersøkelser for å finne ut om det har skjedd noe mer i saken, for eksempel om fellestjenesten har blitt opprettet eller endret, siden dokumentet ble publisert.

Til tross for rammene som ligger til grunn for datautvalget, som beskrevet over, har enkelte funn i dokumentene krevd at man følger opp «spor» på nettsider eller i andre dokumenter, for å komme ajour på utviklingen siden dokumentet ble skrevet.

Vi har kun brukt offentlig tilgjengelige dokumenter. Det kan medføre en skjev eller ufullstendig fremstilling av temaer hvor informasjon ikke nødvendigvis er publisert offentlig. Finansiering er et typisk tema hvor vi vurderer at det med stor sannsynlighet finnes mer intern informasjon hos departementer eller den enkelte tjenesteleverandør enn det som kommer fram i denne kunnskapsoppsummeringen.

