

DFØ-notat 2025 03

April 2025

Utfordringsbildet i forvaltningen

Utviklingstrekk og gjennomgående utfordringer innen organisering, styring og ledelse i norsk forvaltning

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet for 2025 i oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) å utarbeide et notat om utfordringsbildet for forvaltningen.

Ettersom dette er en omfattende tematikk, har vi valgt å ta utgangspunkt i forvaltningspolitikk, med vekt på sentrale utviklingstrekk og utfordringer innen områdene organisering, styring og ledelse. Vi løfter fram noen gjennomgående utfordringer som forvaltningen står overfor i dag, og hva dette innebærer på kortere og lengre sikt. Ved at oppdraget er innrettet mot det som fungerer mindre bra eller som kan bli utfordrende, betyr det at vi i mindre grad omtaler de positive sidene ved hvordan norsk forvaltning fungerer i dag.

Notatet er utarbeidet på bakgrunn av en gjennomgang og analyse av eksisterende kunnskap fra ulike offentlige utredninger, rapporter og forskning, delvis ved bruk av KI. Vi vil takke DFD for god dialog underveis om oppdraget.

Avdelingsdirektør (fung.) Siri Bjørtuft Ellingsen er prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Oddbjørg Bakli, Vivi Lassen, Anna Aschjem, Guro Lien og Aud-Sissel Meringdal (prosjektleder). Notatet er kvalitetssikret av Eivor Bremer Nebben.

DFØ står ansvarlig for innhold og vurderinger i notatet.

Oslo, april 2025

Liv Mari Hatlen
Divisjonsdirektør (fung.)

Innhold

Forord	1
1 Innledning	3
1.1 Norsk forvaltning påvirkes av globale utviklingstrekk	3
1.2 Forvaltningspolitikken er satt høyere på agendaen i samfunnsdebatten	3
1.3 Forvaltningspolitikk er hvordan forvaltningen blir styrt, organisert, ledet og virker	3
1.4 Leseveiledning	4
2 Hva preger utfordringsbildet i norsk forvaltning?	5
2.1 En forvaltning med stadige endringer i oppgavefordeling og organisering	5
2.1.1 Mange reformer og endringer innen sektorene enkeltvis	5
2.1.2 Få endringer i departementsstrukturen, sammenholdt med direktoratene og forvaltningen ellers	6
2.2 Statens styring legger ikke nok til rette for helhet og prioriteringer	7
2.2.1 Styring på innsatsfaktorer og aktiviteter, samt tilsyn og kontroll, gir mindre handlefrihet og binder ressurser	7
2.2.2 Budsjettprosessen er lite innrettet på helhetlige og strategiske diskusjoner	9
2.2.3 Behov for mer sektorovergripende samarbeid og samordning på alle forvaltningsnivåer	10
2.2.4 Digitalisering skjer i parallelle løsninger og legger ikke til rette for deling av data	12
2.2.5 Vanskelig å få til god styring både på kortere og lengre sikt	14
2.3 Ledere og ansatte må håndtere omstilling og økt usikkerhet	15
2.3.1 Det er krevende å skape en utviklingsorientert og omstillingsdyktig kultur	15
2.3.2 Knapphet på arbeidskraft og kompetanse vil tvinge fram økt omstilling	16
2.3.3 Ledelse dreier seg mer om å håndtere endring	17
2.3.4 Innovasjon og utvikling utfordrer tradisjonelle strukturer og prosesser	17
2.4 Innbyggernes tillit til forvaltningen kan ikke tas for gitt	18
3 Hva er de gjennomgående utfordringene i forvaltningen?	20
3.1 Hvordan gjennomføre effektivisering i forvaltningen?	20
3.2 Hvordan få til nødvendige prioriteringer i forvaltningen?	22
3.3 Hvordan styrke evne og vilje til omstilling i forvaltningen?	23
4 Avslutning	25
Litteraturliste	26

1 Innledning

1.1 Norsk forvaltning påvirkes av globale utviklingstrekk

Økt geopolitisk ustabilitet, klimaendringer, digitalisering og demografiske endringer, kombinert med stadig mer sammenvevde globale og nasjonale kriser, har preget samfunnsutviklingen og i sterkere grad norsk forvaltning de siste tiårene. Sikkerhet og beredskap er satt høyere på dagsordenen. Flere sentrale avtaler innen klima og bærekraft forplikter Norge til handling og oppfølging. Digitalisering og ny teknologi har bidratt til å modernisere og forbedre ulike deler av offentlig sektor. Samtidig setter demografisk utvikling, med knapphet på arbeidskraft og migrasjon, i tillegg til lav produktivitetsvekst, velferdssamfunnet under press. Utviklingen med fallende tillit til styresett og demokratiske institusjoner i flere land, kommer også til uttrykk her hjemme, ved at innbyggernes tillit til forvaltningen viser en synkende tendens.

1.2 Forvaltningspolitikken er satt høyere på agendaen i samfunnsdebatten

Samtidig som globale og nasjonale utviklingstrekk veves tettere sammen, reiser ulike stemmer i samfunnsdebatten kritiske spørsmål til norsk forvaltnings evne til å møte, fornye og tilpasse seg det til enhver tid gjeldende utfordringsbildet. Evnen til å effektivisere, prioritere, omstille og følge opp de stadig høyere forventningene som innbyggerne har til forvaltningens rolle i velferdssamfunnet, er sentrale aspekter ved dette.

OECD viser til at offentlig sektors evne til å håndtere store framtidige utfordringer er den viktigste faktoren for tillit til myndighetene, i tillegg til kvalitet på offentlige tjenester.¹ Halvparten av de spurte mener samtidig at myndighetene ikke gjør nok for å møte store framtidige utfordringer, som å sikre en bærekraftig velferdsmodell, nå klimamålene og opprettholde tilliten til offentlige institusjoner.

1.3 Forvaltningspolitikk er hvordan forvaltningen blir styrt, organisert, ledet og virker

Forvaltningen omfatter både staten og kommunene

Forvaltningen kan forstås på flere måter. I forrige forvaltningsmelding ble begrepet avgrenset til statsforvaltningen.² I den grad forvaltningen brukes synonymt med offentlig forvaltning kan det også inkludere kommuner og fylkeskommuner. I dette notatet bruker vi forvaltningen i betydningen av både staten og kommunene. Gjennom iverksetting av nasjonal politikk og som forvalter av sentrale tjenester ut til innbyggerne, ivaretar

¹ OECD (2022). *Drivers of Trust in public Institutions in Norway*. OECD.

² St. meld.nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

kommunene ansvar for betydelige oppgaver som staten legger rammer for gjennom ulike styringsvirkemidler. Innenfor rammene av det kommunale selvstyret påvirker samtidig kommunene hvordan nasjonale mål og prioriteringer blir fulgt opp og gjennomført lokalt. Samhandlingen mellom forvaltningsnivåene er derfor også sentralt for hvordan forvaltningen fungerer.

Forvaltningspolitikken er tverrsektoriell i sin karakter

Forvaltningspolitikk handler om hvordan forvaltningen blir styrt, organisert og ledet og hvordan den virker.³ Det er tidligere påpekt at forvaltningspolitikk skiller seg fra annen politikk ved at den er rettet innover mot det administrative apparatet, og dermed er en form for indirekte politikk.⁴ Videre at bruken av begrepet avhenger av at det foreligger et bevisst og målrettet forhold mellom mål og virkemiddelbruk. Det betyr at forvaltningspolitikk er mer enn en samlebetegnelse for endringer som skjer i forvaltningen, og er koblet til mål og virkemidler som sikrer at forvaltningen kan ivareta demokratiske verdier og gi grunnlag for politisk styring. Et annet kjennetegn er at forvaltningspolitikken er tverrsektoriell i sin karakter, på den måten at den gir allmenne retningslinjer og råd for utforming av forvaltningen på tvers av ulike departementsområder og forvaltningsnivåer.

De fire forvaltningsverdiene gir retning for forvaltningens rolle i samfunnsutviklingen

Gjennom ansvaret for å iverksette politikk, håndheve lover og regler og sikre at innbyggerne mottar de tjenestene de har rett på, har forvaltningen en sentral rolle i samfunnsutviklingen. Ut over de forvaltningsrettslige reglene og prinsippene som er nedfelt i ulike lover,⁵ er de fire grunnleggende verdiene *demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet* retningsgivende for norsk forvaltning.⁶

1.4 Leseveiledning

Videre i notatet oppsummerer vi noen av de mest sentrale utviklingstrekkene som har preget norsk forvaltning de siste to tiårene, slik de er beskrevet i ulike kunnskapsgrunnlag.

I kapittel 2 beskriver vi sentrale utviklingstrekk ved hvordan forvaltningen (staten og kommunene) er organisert, styrt og ledet, og aktuelle utfordringer som er adressert i ulike kunnskapsgrunnlag om disse temaene og om innbyggernes tillit til forvaltningen.

I kapittel 3 oppsummerer vi noen gjennomgående utfordringer som forvaltningen står overfor med hensyn til effektivisering, prioritering, og omstilling, og løfter fram ulike dilemmaer som utviklingen reiser for forvaltningspolitikken framover.

³ DFD (2022, 24. mars). *Hva er forvaltningspolitikk?* Regjeringen.

⁴ Statskonsult (2006). *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca. 1990*. Statskonsult 2006:10. DFØ.

⁵ Grunnloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, arkivloven, statsansatteloven, personopplysningsloven, lov om offentlig anskaffelser, sikkerhetsloven

⁶ St. Meld. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

2 Hva preger utfordringsbildet i norsk forvaltning?

I internasjonal målestokk er norsk forvaltning gjennomgående god og effektiv. Høy tillit, åpenhet, faglig integritet og god tjenestekvalitet er stikkord som ofte nevnes i omtale av norsk forvaltning. Samtidig har Norge en stor offentlig sektor sammenlignet med mange andre land. Offentlige utgifter utgjør over 60 prosent av bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge. I 2024 tilsvarte det rundt 2 500 milliarder kroner. Hvilke oppgaver som skal være offentlig organisert, finansiert og styrt, og hvordan samspillet mellom offentlig og privat sektor skal være, vil alltid kunne diskuteres. Dette er også i stor grad et spørsmål om politiske prioriteringer. Uavhengig av omfang, styring og organisering, vil det alltid være rom for forbedringer og effektivisering innen offentlig sektor. Strammere budsjetter og krav til effektiv ressursbruk er noe som preger både statlige virksomheter og kommunene.

Når vi i dette kapitlet skal se nærmere på aktuelle utfordringer slik de er adressert i ulike kunnskapsgrunnlag, vil vi særlig rette søkelys på det som fungerer mindre bra og som kan gjøres bedre, og i begrenset grad omtale de positive sidene ved hvordan norsk forvaltning fungerer i dag.

2.1 En forvaltning med stadige endringer i oppgavefordeling og organisering

2.1.1 Mange reformer og endringer innen sektorene enkeltvis

Krav til effektiv ressursbruk, økt endringstakt og større kompleksitet i oppgavene, utfordrer hvordan offentlig forvaltning er organisert. Dette er også reflektert i begrunnelsene for de mange organisatoriske endringene som har skjedd i forvaltningen de siste tiårene. En gjennomgang av erfaringer fra statlige reformer viser at strukturreformene som har vært gjennomført etter 2000,⁷ i stor grad har vært motivert ut fra behov om mer helhetlig styring, helhetlige tjenester, sterkere fagmiljøer og tydeligere rolle- og ansvarsdeling.

De fleste reformene omfatter endringer innen enkeltsektorer, samtidig som oppgave- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene har vært en sentral dimensjon. Enkelte, som sykehusreformen (2002), innebar statliggjøring av oppgaver fra fylkeskommunalt nivå. Andre, som samhandlingsreformen (2012), kommune- og regionreformen (2020) og barnevernsreformen (2018) har bestått i flytting av ansvar fra staten til kommunene. I tillegg er det gjennomført reformer som innebærer utskilling av oppgaver fra staten som rettssubjekt gjennom opprettelse av statlige selskaper og statsforetak på ulike sektorområder, for eksempel på vei- og jernbaneområdet. Endringene horisontalt har i hovedsak skjedd ved sammenslåing av virksomheter og enheter innenfor samme

⁷ DFØ (2020). *Når støvet har lagt seg... Erfaringer fra statlige reformer*. DFØ-rapport 2020:11. DFØ.

sektorområde, for eksempel innen arbeids- og velferdsområdet, politiet eller høyere utdanning.

2.1.2 Få endringer i departementsstrukturen, sammenholdt med direktoratene og forvaltningen ellers

Departementsstrukturen er i stor grad definerende for strukturen i andre deler av offentlig forvaltning. Over tid har sektorprinsippet ligget fast, med en organisering av oppgaver og ansvar etter spesifikke fagdepartementer og underliggende etater, der hver enhet har ansvar for egne mål og ressurser. Produktivitetskommisjonen tok blant annet til orde for at det bør være et mål å redusere antall departementer og statsråder ved framtidige endringer i regjeringen, for å styrke helheten i forvaltningen.⁸ De pekte på at pengeløshet har gjort at departementene i mindre grad har vært nødt til å vurdere alternative måter å løse oppgavene på. Det har vært enklere å legge til nye oppgaver, enn å legge ned områder eller tiltak som ikke fungerer godt.

Mens antall departementer har vært relativt stabilt over tid, har det skjedd flere endringer på direktoratsnivået. Flytting av faglige oppgaver fra departementene, nedlegging eller etablering av nye etater og flytting av oppgaver mellom direktoratene eller andre deler av forvaltningen er en del av dette bildet.

Over tid er det etablert en rekke statlige nemnder, styrever, råd og utvalg, som bidrar til et mer fragmentert bilde av statens virksomhet. Tilknytningsformene i staten er tilnærmet uendret. En kartlegging av organisasjonsformer i staten viser at antall forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har økt.⁹ Denne utviklingen er blant annet påvirket av at EU via EØS-avtalen, stiller krav til uavhengig myndighetsutøvelse på stadig nye områder. Det har også blitt mer vanlig å organisere statlige oppgaver etter selskapsformen, selv om oppgavene i hovedsak er finansiert over statsbudsjettet, og ikke er av forretningsmessig karakter.

Utflytting av oppgaver og færre og større enheter

Sammenlignet med mange andre land har Norge en desentralisert oppgaveløsning. Prinsippet om at oppgaver skal legges på lavest mulig forvaltningsnivå, og politiske mål om å styrke lokaldemokratiet har vært sentralt i dette. I tillegg til flytting av oppgaver fra departement til direktorat, har det over tid skjedd en utflytting av oppgaver fra direktorater og andre statlige enheter til statsforvalterne og fra staten til kommunesektoren.

Regionreformen, med reduksjon av antall fylkeskommuner fra 19 til 11, førte også til endringer i statsforvalternes grenser. Når de tidligere fylkeskommunene gjenoppstod, gjorde det at statsforvalterstrukturen på ny ble satt på agendaen. En evaluering viste at statsforvalterstrukturen fungerte godt, og at sammenslåingene hadde virket positivt på hvordan statsforvalteren ivaretar sine ulike roller.¹⁰ Begrunnet i at statsforvalterne blant annet hadde fått sterkere fagmiljøer og var styrket i rollen som rettsikkerhetsinstans, konkluderte derfor regjeringen i 2024 med å videreføre statsforvalterstrukturen.

⁸ NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommisjonens andre rapport*. Finansdepartementet.

⁹ Difi (2018). *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging*. Difi-rapport 2018:8. DFØ.

¹⁰ DFØ (2022). *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen*. DFØ-rapport 2022:5. DFØ.

Kommunene har blitt færre, men mange strever med kapasitet og kompetanse

Selv om kommunereformen resulterte i færre kommuner, konstaterte Generalistkommuneutvalget at reduksjonen ikke var tilstrekkelig til å oppnå målene i kommunereformen.¹¹ Fremdeles har om lag halvparten av de 357 kommunene under 5 000 innbyggere. Forskjellene i kommunenes forutsetninger for å ivareta oppgavene øker. Ingen kommuner klarer å oppfylle alle krav som følger med de lovpålagte oppgavene fullt ut.¹² En hovedutfordring er at særlig små, usentrale kommuner strever med å oppfylle lovfestede krav. Utviklingen i mange kommuner med befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kapasitet og kompetanse, gjør det særlig vanskelig når oppgavene krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø for å kunne løses. I de tilfeller der eksisterende kommunegrenser gir oppsplitting av sammenhengende by- og tettstedsområder, kan dette bidra til svekket effektivitet i kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon. De fleste kommuner har tatt i bruk interkommunalt samarbeid for å kompensere for manglende kapasitet og kompetanse i egen kommune. En ulempe som Generalistkommuneutvalget påpeker, er at dette gir en alternativ styringsform på siden av kommunens egen organisasjon, som kan komplisere tverrfaglig samarbeid internt i kommunen.

2.2 Statens styring legger ikke nok til rette for helhet og prioriteringer

2.2.1 Styring på innsatsfaktorer og aktiviteter, samt tilsyn og kontroll, gir mindre handlefrihet og binder ressurser

Ulike kulturer og styringstradisjoner påvirker graden av detaljstyring

Flere utredninger viser til at styring på innsatsfaktorer og aktiviteter utfordrer prinsippet om mål- og resultatstyring og ambisjonen om en mer helhetlig styring. Den siste kartleggingen av departementenes tildelingsbrev i 2020, viser at bruken av aktivitetskrav i departementenes styring av underliggende virksomheter øker.¹³ Det blir antydnet at forsøk på å redusere antallet mål- og styringsparametere i forvaltningen, heller kan ha resultert i mindre handlefrihet og færre insentiver for utprøving av nye løsninger.

Departementene styrer sine underliggende virksomheter ulikt. Styringen skal være innrettet etter risiko, vesentlighet og egenart i henhold til økonomiregelverket. Begrunnede forskjeller i styringen kan derfor være et uttrykk for tilpasning av styringen. I noen situasjoner kan tett oppfølging være nødvendig. Ulik styring kan også henge sammen med at departementene har ulike kulturer og styringstradisjoner.

Balansegangen mellom det å gi handlingsrom, og å stille krav til resultater og rapportering, kan by på utfordringer. Selv med en større vekt på behovet for å redusere detaljstyringen, er

¹¹ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

¹² Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Menon.

¹³ KMD (2020) *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

det stadig eksempler på at det motsatte skjer. Evalueringer av politireformen viser at både ledere og medarbeidere i politiet opplever detaljstyring som frustrerende, og et uttrykk for manglende tillit til deres faglighet og situasjonsforståelse.¹⁴ En nylig områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet,¹⁵ viser at etaten fortsatt er preget av detaljorientert og kortsiktig styring. Flere og mer omfattende rapporteringskrav, oppleves også som detaljstyring. En studie PWC gjennomførte i 2021 viste at mye av departementenes styring er kjennetegnet av relativt detaljerte rapporterings- og kontrollkrav.¹⁶ Samtidig fant en kartlegging av etatsstyringsmøtenes plass i styringen, at mange styringsmøter har utviklet seg i retning av å være av mer strategisk karakter de senere årene.¹⁷

Summen av ulike styringskrav forsterkes nedover i styringslinjen

Nordlandsforsknings statusrapport om tillitsreformen, viser at svært få opplever redusert omfang av prosess- og dokumentasjonskrav som et ledd i arbeidet med tillitsreformen.¹⁸ I rapporten spørres det om tillitsarbeidet i større grad bør handle om å rydde i omfanget av regler, prosess- og dokumentasjonskrav, heller enn å utforme strategier for å mestre kompleksiteten i de mange kravene som stilles. Selv om kontroll- og regelstyring på ett område isolert sett er hensiktsmessig, peker rapporten på at summen av flere, kanskje motstridende krav, ofte forsterker seg utover i styringslinjen. Detaljerte styringskrav som legger prioriteringer nedover i styringslinjen, kan føre til målforskyvning og suboptimalisering. Virksomhetene kan også bli mer opptatt av å oppfylle kvantifiserbare mål enn å oppnå kvalitative gode tjenester.

Tilsyn og kontroll binder ressurser og øker frykten for å gjøre feil

Delegering av beslutningsmyndighet nedover i forvaltningsnivåene og virksomhetene, har ført til etablering av ulike tilsyns- og kontrollordninger for oppfølging av rettsikkerhet og forsvarlighet i tjenester ut til den enkelte. Lovfesting av rettigheter til den enkelte, med behandling av enkeltvedtak, oppfølging, kontroll og dokumentasjon, eventuelt også klagebehandling, inngår som en del av dette bildet. Det samme gjelder etablering av ulike organer for å ivareta klagebehandling.

Oppfølging av tilsyn, rapporteringskrav og ulike kontrollordninger er ressurskrevende og reduserer handlingsrommet. Som omtalt tidligere oppleves rapporteringskrav indirekte som styring og prioritering. Regjeringsadvokaten peker på at utviklingen i omfanget av ulike tilsyns- og kontrollmekanismer de senere årene har gitt et mer omfattende kontrolltrykk i

¹⁴ DFØ (2024). *Kultur og ledelse i politiet*. DFØ-rapport 2024:2. DFØ.

DFØ (2022). *Evaluering av nærpoltireformen. En vurdering av resultater og effekter*. DFØ-rapport 2022:6. DFØ.

¹⁵ FIN, JD, POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*. Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁶ PWC (2021). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*. DFØ.

¹⁷ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*. DFØ-notat 2022:1. DFØ.

¹⁸ Gjertsen, A., Lo, C., Reinart, M. B. (2024) *Tillitsreformen i staten. Kontinuitet eller nyskaping?* NF-rapport nr. 10/2024. Nordlandsforskning.

sum.¹⁹ I tillegg til at ansatte bruker tid og ressurser på dokumentasjon framfor kjerneoppgaver, kan det bidra til en kultur der det viktigste blir å unngå kritikk.

Statens styring av kommunene er omfattende og lite helhetlig

En områdegjennomgang om statlig styring av kommunene viser at det samlede styringstrykket overfor kommunene er stort, og har økt siden en liknende gjennomgang i 2015.²⁰ Generalistkommuneutvalget fant at det manglet en samlet oversikt over det totale omfanget av oppgaver og ansvar som er lagt til kommunene gjennom lov og regelverk.²¹ I tillegg er det vist til at politikere på nasjonalt nivå skaper forventninger om bedre og flere tjenester som kommunene senere skal innfri. Dette er med på å øke styringstrykket.

Ved at statens styring og virkemiddelbruk varierer mellom sektorene, viser den nevnte områdegjennomgangen at dette reduserer mulighetene for å se tjenestene i sammenheng. Mange kommuner har eksempelvis samlet ansvaret for barnehage, skole og barnevern i én organisatorisk enhet. Samtidig kan lovkrav som beskriver hvordan kommunene skal utforme tjenestene, begrense de fordelene som eventuelt er ved å ha organisert tjenestene sammen på denne måten. En annen konsekvens, som Generalistkommuneutvalget peker på, er at stram styring innen én sektor kan føre til at kommunene nedprioriterer andre områder. Ulike sektorer i kommunene kommer dermed i konkurranse med hverandre om ressurser. På den måten kan strenge styringskrav gi samme effekt som øremerking av midler. Lojalitet og formelle styringslinjer til sektormyndighetene, kan i tillegg utfordre lokaldemokratiet og kommunestyrets rolle.

EU stiller mer detaljerte krav til organisering på tilsyns- og kontrollområdet

Føringer fra EU via EØS-avtalen stiller stadig mer detaljerte krav til organisering og styring av ulike statlige tilsyns- og kontrollordninger. Det gjelder blant annet for Datatilsynet, Konkurransetilsynet og Finanstilsynet, men også nye tilsyn rettet mot databehandling og -deling samt regulering av KI. En evaluering av Datatilsynet illustrerer hvordan EUs krav, både har påvirket tilsynets mulighet til å gjøre skjønnsmessige vurderinger av hvilke oppgaver som bør prioriteres, og for relasjonen mellom departement og direktorat.²² I boka *Norges europeiske forvaltningsrett* spørres det om dette gir en utvikling der enkelte tilsyn etter hvert bare vil være nasjonale i navnet.²³

2.2.2 Budsjettprosessen er lite innrettet på helhetlige og strategiske diskusjoner

Budsjettprosessen preges av for mye smått og for lite om det store

Budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet. Ifølge en evaluering av statsbudsjettprosessen er budsjettarbeidet i Norge preget

¹⁹ Sejersted, F. (2025, 5. mars). Handlekraft i kontrollens tid. *Stat og styring* 2025.

²⁰ DFØ (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*. DFØ-rapport 2024:10. DFØ.

²¹ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

²² DFØ (2024). *Både vaktbikkje og førerhund? En evaluering av Datatilsynet*. DFØ-rapport 2024:8. DFØ.

²³ Eriksen, C. E., Fredriksen, H. H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget.

av forutsigbarhet og god budsjettkontroll.²⁴ Samtidig oppleves prosessen å være innrettet mot satsingsforslag og kutt, uten å legge til rette for de store helhetlige og strategiske diskusjonene. Det utarbeides en rekke satsingsforslag som i for liten grad blir silt bort underveis. Arbeidet med innsparinger oppleves som spill og for lite målrettet. Mengden av saker som løftes til regjeringens bord, reduserer også muligheten til å prioritere helhetlig og langsiktig. Dermed fungerer budsjettprosessen ikke godt nok som verktøy for nødvendig prioritering og samordning.

Flate kutt legger i mindre grad til rette for politisk styring og prioritering

Gjennom årlige, flate budsjettkutt skulle avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) gi incentiver til mer effektiv statlig drift, og skape handlingsrom for finansiering av prioriterte satsinger. En undersøkelse fra Fafo viser at ABE-reformen førte til lite omfordeling i budsjettprosessen, og at kutt primært ble håndtert gjennom redusert bemanning, omorganisering og effektivisering.²⁵ Det blir påpekt at innretningen, med flate administrative budsjettkutt uten forankring i politiske vedtak, bidrar til en avpolitisering av effektiviseringsarbeidet.

En annen kartlegging viser til at ABE-reformen over tid påvirket gjennomføring av lovpålagte oppgaver, tjenesteproduksjon og kvalitet negativt.²⁶ Virksomheter med en stor andel lovpålagte oppgaver, virksomheter i omstilling og små virksomheter, syntes særlig utsatt. Anbefalingen var derfor å legge opp til mer differensierte og styrte prosesser ved framtidige innsparings- og effektivitetstiltak på tvers av virksomheter og sektorer.

Områdegjennomganger er et verktøy som blir brukt i den sammenheng i dag, og som både kan se på eksisterende ressursbruk og måloppnåelse i én sektor, på tvers av sektorer, i enkeltvirksomheter eller på tvers av virksomheter.

2.2.3 Behov for mer sektorovergripende samarbeid og samordning på alle forvaltningsnivåer

Økte forventninger til samarbeid og samordning

Flere uforutsette hendelser og kriser har, i tillegg til økt kompleksitet i samfunnet, ført til at stadig flere oppgaver krever sektorovergripende samarbeid for å kunne løses på en god måte. DFØs ulike utredninger og analyser, flere større utredninger og Riksrevisjonens rapporter de senere årene, viser alle til behov for økt koordinering og samordning. Totalberedskapskommisjonen påpeker at beredskap og krisehåndtering krever en mer helhetlig tilnærming, og at samarbeidet mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer, inklusive privat sektor og frivillige organisasjoner, må styrkes.²⁷ EØS-utredningen viser til at EUs økte bruk av sektorovergripende lovgivning krever bedre koordinering mellom ulike departementer og etater, og en mer helhetlig tilnærming.²⁸ Digitaliseringsstrategien

²⁴ DFØ (2024). *Evaluering av statsbudsjettprosessen. Kartlegging – fase 1*. DFØ-rapport 2024:5.

²⁵ Oppegaard, S., Seip, Å., A. (2019). *ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt*. Fafo, faktaflak november 2019. Fafo.

²⁶ Difi (2019). *Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter – Hvor trykker skoen nå?* Difi-notat 2019:7. DFØ.

²⁷ NOU 2023:17. *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

²⁸ NOU 2024:7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet.

understreker at sterkere styring og samordning er en forutsetning for å kunne lykkes med digitalisering, for å nevne noen eksempler.²⁹

Behov for samordning og samarbeid gir økte forventninger til at forvaltningen jobber tverrsektorielt. Det gjelder alle forvaltningsnivå. Direktoratene får oftere fellesoppdrag fra ulike departementer,³⁰ som forventes løst gjennom tverrsektorielt samarbeid. Etter ny kommunelov har statsforvalterne fått et forsterket samordningsansvar overfor statlige tilsynsmyndigheter i tilsyn med kommunene.³¹ Kommunene erfarer også at staten legger inn krav om tverrsektoriell koordinering via sektorlovgivningen for ulike tjenester som de forvalter, innen blant annet helse- og omsorg og barnevern.³²

Sektorgrenser og manglende insentiver gjør tverrsektorielt samarbeid krevende

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.³³ 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. Eksisterende modeller for gevinstrealisering gir også i mindre grad insentiver til å hente ut gevinster av effektivisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Fravær av insentiver til at forvaltningen tar ansvar ut over egen virksomhet, er en gjennomgående utfordring. I utredningen om ny forvaltningslov foreslo utvalget å lovfeste en samarbeidsplikt mellom forvaltningsorganer i formålsbestemmelsen.³⁴ Begrunnelsen var at dagens forvaltning har en høy grad av spesialisering og oppsplitting av funksjoner, og at det av den grunn er viktig at ulike deler av forvaltningen samarbeider til beste for den enkelte og for samfunnet. Dette er imidlertid ikke fulgt opp i lovforslaget til Stortinget, da departementet vurderer at dette allerede er ivarettatt i de konkrete saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven eller i særlovgivningen.³⁵

Intern koordinering i statsforvaltningen er ikke god nok

Sektorprinsippet i norsk forvaltning påvirker også styringen av kommunene.

Områdegjennomgangen om statlig styring av kommunene, viser at staten ikke er godt nok

²⁹ DFD (2024). *Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

³⁰ DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3. DFØ.

³¹ DFØ (2024). *Statlig tilsyn med kommunene 2020-2024. Kartlegging av utvikling i omfang, nytte, styring og samordning*. DFØ-rapport 2024:14. DFØ.

³² DFØ (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*. DFØ-rapport 2024:10. DFØ.

³³ Difi (2019). *Departementene i førerretet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ*. Difi-rapport 2019:3. DFØ.

³⁴ NOU 2019:5. *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁵ Prop. 79 L (2024-2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

koordinert.³⁶ Blant annet gjelder dette ulike veiledere og retningslinjer som er utarbeidet innen sektorene enkeltvis. Beslutninger som etatene gjør hver for seg, som endring til en mer funksjonsbasert organisering i regional statsforvaltning, kan gi utilsiktede sumvirkninger når de skjer mer eller mindre parallelt i flere etater.³⁷ Totalberedskapskommisjonen peker på denne endringen som en konkret utfordring i regionalt beredskapsarbeid.³⁸ Årsaken til dette er at det regionale styringsleddet, som var kontaktpunkt ut mot statsforvalterne og andre regionalt, forsvant da de regionale statsetatene gikk over til en mer funksjonsbasert organisering.

Fra direktoratenes ståsted er det en utbredt oppfatning at departementene er for lite flinke til å jobbe på tvers. Til tross for flere fellesoppdrag og en egen strategi for departementsfellesskapet,³⁹ mener mange direktorater at den største utfordringen i deres samarbeid er å få departementene til å tenke mer sektorovergripende. En midtveisevaluering av departementsstrategien,⁴⁰ viser at strategien har høy oppslutning blant de departementsansatte. Samtidig oppleves ikke samordningen å være god nok i alle situasjoner. For å styrke tverrdepartementalt samarbeid peker evalueringen på behov for å jobbe med kulturendring, felles forståelse for departementsfellesskapets beste på sikt, og at alle departementene tar et større felles eierskap til strategien.

2.2.4 Digitalisering skjer i parallelle løsninger og legger ikke til rette for deling av data

Negativ utvikling i realisering av gevinster fra digitalisering

Digitalisering og teknologisk utvikling gir nye muligheter, samtidig som det utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, fører til økt kompleksitet og høyere kompetansekrav. Digitaliseringsdirektoratets vurdering av *Rikets digitale tilstand* viser negativ utvikling i kommunale og statlige virksomheters evne til å hente ut forventede gevinster fra digitaliseringsprosjekter.⁴¹ Ifølge Digitaliseringsdirektoratet viser *IT i praksis* at kun en av ti virksomheter i stor grad har lyktes med å ta ut forventede gevinster fra digitaliseringsprosjekter i 2023. Samtidig oppga syv av ti virksomheter at de i noen grad lyktes med å ta ut forventede gevinster. For å hente ut et større potensiale ved digitalisering, peker Digitaliseringsdirektoratet på behov for mer tverrgående oppgaveløsning, og at ledere blir gitt større handlingsrom til å utforske mulighetene som ligger i det å ta i bruk ny teknologi.

³⁶ DFØ (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*. DFØ-rapport 2024:10. DFØ.

³⁷ DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4. DFØ.

³⁸ NOU 2023:17. *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁹ Departementene (2021, 31. mai). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>

⁴⁰ DFØ (2023). *Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021-2025*. DFØ-rapport 2023:7. DFØ.

⁴¹ Digdir. (2024, 5. juni). *Rikets digitale tilstand 2019-2024*. Digdir. <https://www.digdir.no/rikets-digitale-tilstand/mal-6/3520>

Utdaterte systemer og teknisk gjeld gir problemer

Teknisk gjeld handler om gapet mellom en ideell IT-løsning og uferdige, unødvendig kompliserte og utdaterte deler av slike løsninger som er til hinder for effektiv drift, forvaltning og videreutvikling.⁴² Dette er et betydelig problem i ulike deler av offentlig forvaltning og fører både til ineffektivitet og økte kostnader. Manglende digitalt vedlikehold og oppdatering av systemer utgjør i tillegg en stor risiko for cybersikkerhet.⁴³ Særlig gjelder dette for offentlige tjenester som baserer seg på gamle IT-systemer hvor nødvendige sikkerhetsoppdateringer ikke lenger er mulig.

Politiet er et eksempel på en etat som har utfordringer med gamle systemer der det er behov for oppdateringer og vedlikehold.⁴⁴ I en undersøkelse av digitalisering i politiet peker Riksrevisjonen på at styringen fra overordnet departement har vært for kortsiktig, og at den har bidratt til lite effektiv ressursbruk og brukervennlige løsninger. Concept-programmet ved NTNU har utført omfattende forskning på flere store statlige IKT-prosjekter, og viser til høy kompleksitet i prosjektene som en hovedårsak til teknisk gjeld.⁴⁵ Dette gjør det vanskelig å gjennomføre prosjektene innen rimelige rammer for kostnad, tid og kvalitet. Videre peker de på at etater med lav digital modenhet har vanskeligere for å innarbeide og vedlikeholde moderne teknologiske løsninger.

For lite deling og gjenbruk av offentlige data

Offentlig sektor sitter på store datamengder som kan bidra til å identifisere samfunnsutfordringer, analysere trender, finne innovative løsninger og utvikle mer effektive offentlige tjenester. Deling av data mellom offentlige virksomheter, og mellom offentlig og privat sektor, har vært et satsningsområde for å få til mer sammenhengende og effektive tjenester. Riksrevisjonen peker i en forvaltningsrevisjon på at mangelfull styring og samordning gjør at gjenbruk og deling av data ikke blir gjennomført.⁴⁶ Det skyldes blant annet at arbeid i én sektor ikke prioriteres, selv om andre sektorer er avhengig av dette. I arbeidet med sammenhengende tjenester er det avgjørende at alle aktørene prioriterer sin del av ansvaret som skal til for mer effektive og brukervennlige tjenester. Utvikling av datadelingstjenesten Tilda, som skulle gi bedre koordinering av statlige tilsyn, er et annet eksempel. Flere tilsynsmyndigheter viser til manglende prioritering og finansiering i egen virksomhet, som forklaring på hvorfor de ikke har mulighet til å dele data gjennom løsningen. Viderebruksutvalget peker på at varierende datakvalitet og tilgjengelighet, samt

⁴² Digi.no (2021, 27. oktober). *Teknisk gjeld forårsaker overdreven sløsing og hindrer utviklere i å gjøre en god jobb*. Digi.no

⁴³ Brønnøysundregistrene (2023, 23. februar). *Manglende digitalt vedlikehold utgjør en drift- og sikkerhetsrisiko*. Forenklingsbloggen. <https://forenklingsbloggen.brreg.no/manglende-digitalt-vedlikehold-utgjor-en-drift-og-sikkerhetsrisiko/>

⁴⁴ Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*. Dokument 3:8 (2023-2024). Riksrevisjonen.

⁴⁵ Finne, H. (2019). *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter. Eksperters erfaringer og vurderinger*. Concept-rapport nr. 56. NTNU.

⁴⁶ Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*. Dokument 3:8 (2023-2024). Riksrevisjonen.

begrenset kjennskap og ressurser, er barrierer som hindrer at flere private aktører kan utnytte og håndtere offentlige data.⁴⁷

Mangelfull samordning og avklaring av juridiske problemstillinger

Riksrevisjonens undersøkelse om bruk av kunstig intelligens i staten,⁴⁸ viser også til mangelfull samordning og at den samlede innsatsen er for svak og lavt prioritert. Behov for avklaringer av juridiske problemstillinger om blant annet personvern og gjeldende lov- og regelverk, er pekt på som en av flere hindringer for å få dette til. En kartlegging Skatteforsk har gjennomført,⁴⁹ viser at ulike etater står overfor mange av de samme juridiske og organisatoriske utfordringene når de skal digitalisere. Manglende koordinering og føringer gjør imidlertid at utfordringene blir forsøkt løst hver for seg. Ifølge kartleggingen bør nasjonale myndigheter tydeliggjøre retningslinjer for databruk, testing av KI og deling av data på tvers av sektorer, samtidig som offentlige virksomheter bør utforske handlingsrommet mer aktivt og unngå overdreven forsiktighet.

2.2.5 Vanskelig å få til god styring både på kortere og lengre sikt

Offentlig sektor står hele tiden overfor et dilemma med å finne en god balanse mellom langsiktige samfunnsbehov og aktuelle krav og forventninger som befolkningen har i dag. Dette er et dilemma som også politikere må manøvrere i. Som DFØ i ulike sammenhenger peker på, blant annet i en kartlegging av flerårig styring, blir den mellomlange og langsiktige styringen nedprioritert til fordel for dag-til-dag-styringen.⁵⁰ Oppslag og debatter i media bidrar til mer kortsiktighet. For å vise handlekraft og levere synlige resultater raskt, tar politikere ofte raske beslutninger uten at de har vært tilstrekkelig utredet i forkant.⁵¹ Større reformer og endringer er i mange sammenhenger et resultat av politisk drevne prosesser med preg av forhandlinger og kompromisser. Som følge av situasjoner som oppstår underveis, får reformer i en del tilfeller en annen utforming eller innhold enn det som opprinnelig ble utredet.⁵²

I en undersøkelse av direktoratenes faglige rolle, beskriver både departementer og direktorater at de i stadig større grad preges av den dagsaktuelle, ofte mediestyrt, politiske situasjonen.⁵³ Dette begrenser kapasiteten til å ivareta mer langsiktige og strategiske perspektiver og kan føre til at direktoratenes faglighet settes under press. Den siste statusmålingen om utredningsinstruksen, viser at korte frister og politiske føringer oppleves

⁴⁷ NOU 2024:14. *Med lov skal data deles. Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁴⁸ Riksrevisjonen (2024), *Riksrevisjonens undersøkelse av bruk av kunstig intelligens i staten*. Dokument 3:18 (2023-2024). Riksrevisjonen.

⁴⁹ Alstadsæter, A., Ullova, H., Aanestad, M. (2025) *Fra visjon til virkelighet. Hvordan offentlig sektor kan utnytte egne data bedre*. Note 06:2025b. Skatteforsk. NMBU.

⁵⁰ DFØ (2023). På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater. DFØ-rapport 2023:1.

⁵¹ DFØ (2025). *Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24*. DFØ-rapport 2025:1. DFØ.

⁵² DFØ (2020). *Når støvet har lagt seg... Erfaringer fra statlige reformer*. DFØ-rapport 2020:11. DFØ.

⁵³ DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press. En undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3. DFØ.

å være de viktigste årsakene til mangelfulle utredninger både i departementer og underliggende virksomheter.⁵⁴

Mange departementer erfarer at ettårige budsjetter gjør det vanskeligere å gjennomføre større omstillinger eller investeringer over tid, eller å justere bemanningen i takt med endringer i saksmengde.⁵⁵ Relativt rigide og omfattende regler knyttet til blant annet budsjettfullmakter, personvern, lønns- og personalregler fører også erfaringsmessig til lite fleksibilitet og gjør helhetlig styring på tvers av budsjettår vanskelig. Flere DFØ-rapporter underbygger disse utfordringene. Undersøkelsen om departementenes rolle i omstillingsarbeid peker på at faglighet og langsiktighet i statlig styring er under press, at den strategiske styringen er svak og at departementene ofte har en defensiv tilnærming til omstilling.⁵⁶

2.3 Ledere og ansatte må håndtere omstilling og økt usikkerhet

2.3.1 Det er krevende å skape en utviklingsorientert og omstillingsdyktig kultur

Det er en gjennomgående utfordring at store deler av lov- og regelverk som danner rammer for styring og ledelse i offentlig forvaltning i for liten grad er revidert, oppdatert og tilpasset en moderne og utviklingsorientert forvaltning.

Arbeidsgiverstrategien og grunnlag for god ledelse i staten forutsetter at ledere og ansatte løser oppgaver på nye måter.⁵⁷ Ledere har ansvar for omstilling og det forutsettes at endringsprosesser skjer i samsvar med den norske modellen, der ledere med arbeidsgiveransvar legger til rette for reell medbestemmelse.

I Statsansatteundersøkelsen 2024 peker ledere i staten særlig på ledelse knyttet til endring og omstilling, når de vurderer hva som blir viktig de neste tre årene.⁵⁸ For å sikre nødvendig kompetanse på kort og lengre sikt, mener lederne blant annet at det er viktig å ivareta og beholde eksisterende kompetanse og å legge til rette for kontinuerlig læring i jobben. Ansatte, på sin side, trekker fram konkurransedyktig lønn og goder, godt fagmiljø og muligheter for faglig utvikling, som viktig for at en statlig arbeidsplass skal være attraktiv.

Behov for å investere i opplæring og utvikling for å sikre rett kompetanse

Framskrivninger i perspektivmeldingen tilsier at det er behov for å mobilisere mer arbeidskraft med riktig kompetanse for å løse de viktigste oppgavene i samfunnet framover.

⁵⁴ DFØ (2025). *Tilfredsstiller statelige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24*. DFØ-rapport 2025:1. DFØ.

⁵⁵ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1. DFØ.

⁵⁶ Difi (2019). *Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ*. Difi-rapport 2019:3. DFØ.

⁵⁷ DFD (2024, 18. april). *Arbeidsgiverstrategi 2024-2027 og Grunnlag for God ledelse i staten*. Regjeringen.

⁵⁸ DFØ (2025, 11. februar). *Statsansatteundersøkelsen 2024*. DFØ.
<https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2024>

Å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse for å møte nye utfordringer og teknologiske endringer, krever investering i både opplæring og utvikling. Dette gir også utfordringer, ved at det blant annet tar ressurser fra løpende oppgaver.

2.3.2 Knapphet på arbeidskraft og kompetanse vil tvinge fram økt omstilling

Strukturelle grep og prioriteringer nødvendig for å møte omstillingsbehov

Perspektivmeldingen vektlegger at andelen sysselsatte i arbeidsdyktig alder vil synke de neste tiårene og at helse- og omsorgssektoren er blant sektorene som er mest utsatt. De minst sentrale kommunene har særlig store utfordringer med å rekruttere og beholde arbeidskraft, ettersom det er der andelen eldre vil øke mest. Flere kommuner bruker allerede ulike økonomiske og andre goder for å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. Dette kan være bra for den enkelte kommune og for arbeidstakere, eksempelvis innenfor helse og omsorg, som får høyere lønn og bedre arbeidsvilkår. Samtidig utfordrer det målet om likeverdige tjenester til innbyggerne uavhengig av hvor de bor, og gir økt konkurranse om arbeidskraften.

Knapphet på arbeidskraft vil kreve strukturelle grep i forvaltningen, med nye måter å organisere arbeidet og tjenestene på. I tillegg til omstilling på virksomhetsnivå, vil behov for omdisponering av arbeidskraftsressursene også bety økt mobilitet, kompetanseutvikling og omskolering. Oppgaver og tjenester vil i større grad bli gjenstand for prioritering. Det må vurderes hva som er kjernevirksomhet og hva som er nødvendige tjenesteleveranser. Det vil handle om kvalitet, omfang og hva som er godt nok. Det innebærer også å vurdere hva forvaltningen kan slutte å gjøre. For eksempel peker Helsepersonellkommisjonen på at behovet for effektivisering og omstilling krever sterkere prioritering.⁵⁹ Omfanget av overbehandling og unødvendige tjenester med liten eller ingen dokumentert helseeffekt må reduseres, til fordel for tjenester som er viktige for folks liv og helse.

Den norske modellen og partssamarbeidet er under press

Både sysselsettingsutvalget og utvalget som har sett på den norske arbeidslivsmodellen og framtidens arbeidsliv, drøfter hvordan internasjonale, økonomiske, demografiske, teknologiske og politiske endringer kan utfordre den norske modellen.^{60, 61} Eksempelvis vil økt internasjonal konkurranse kunne presse norske priser, påvirke lønnsnivå og arbeidsvilkår og utfordre dagens frontfagsmodell. Automatisering og digitalisering kan føre til tap av arbeidsplasser, økt usikkerhet og motstand blant arbeidstakere. Endringer i organisering, mangel på arbeidskraft og mer fleksible arbeidsformer, kan påvirke arbeidstakeres rettigheter og arbeidsvilkår. Selv om dette gjelder generelt, kan det også påvirke partssamarbeidet, lønnsdannelsen og arbeidsvilkårene i offentlig forvaltning.

⁵⁹ NOU 2023:4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.

⁶⁰ NOU 2021:2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

⁶¹ NOU 2021:9. *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*. Arbeids- og sosialdepartementet.

2.3.3 Ledelse dreier seg mer om å håndtere endring

De siste årene har kravene til ledelse i offentlig forvaltning endret seg, og nye krav og forventninger oppstår løpende. Det legges blant annet økt vekt på brukerbehov, utviklings- og endringsbehov, arbeidskraftbehov, teknologisk endring og organisering av arbeidsprosesser. Med knapphet på arbeidskraft får ledere et større ansvar for å tiltrekke, utvikle og beholde kompetente medarbeidere, legge til rette for stadig eldre medarbeidere, og møte forventningene fra unge og nyutdannede som begynner i offentlig sektor. Dette krever effektiv endringsledelse og evne til å motivere og engasjere ansatte, og å håndtere motstand mot endring. Forventninger til god ledelse i staten legger særlig vekt på evnen til å styrke medarbeiderne og vise tillit, se helhet og samarbeide tverrsektorielt, ta i bruk ny teknologi og bygge kultur for læring og innovasjon, som sentralt for ledere i staten framover.⁶²

Styring og ledelse henger tett sammen. Ledelse handler også om å operasjonalisere mål og styringssignaler fra overordnet politisk nivå og nedover i styringslinjen. En av de største forskjellene mellom ledelse innenfor og utenfor offentlig forvaltning er å forstå og fortolke forholdet mellom politikk og administrasjon. Ledere i staten må til enhver tid navigere innenfor særlige juridiske, etiske og organisatoriske rammer, inkludert forvaltningsverdiene og partssamarbeidet. Nordlandsforsknings statusrapport om tillitsreformen i staten peker på at en av de viktigste tillitsdimensjonene er knyttet til styringslinje, ledelse, medarbeiderskap og partssamarbeid.⁶³

2.3.4 Innovasjon og utvikling utfordrer tradisjonelle strukturer og prosesser

Ledere og ansatte må i større grad være villige til å prøve og feile

Digitaliseringsstrategien peker på at ledernes kompetanse, evner og forventninger er avgjørende for at virksomhetene skal lykkes i å ta i bruk digitale løsninger.⁶⁴

Statsansatteundersøkelsen 2024 viser at en stor andel statsansatte opplever å ha grunnleggende digital kompetanse. Samtidig viser undersøkelsen en nedgang sammenlignet med tidligere i ledernes vurdering av hvor godt rustet egen virksomhet er for digitalisering, og ansattes vurdering av tilgang til digitale verktøy og kompetanse.⁶⁵

Innovasjon og omstilling forutsetter åpne, nysgjerrige og fleksible ledere og medarbeidere som er villige til å prøve og feile, slik blant annet Innovasjonsmeldingen påpeker.⁶⁶ Dette kan komme i konflikt med mer tradisjonelle verdier og egenskaper som skikkelighet, etterrettelighet, kontroll og stabilitet. Mange ansatte – både ledere og medarbeidere –

⁶² DFD (2024, 18. april). *Grunnlag for God ledelse i staten*. Regjeringen.

⁶³ Gjertsen, A., Lo, C., Reinart, M. B. (2024) *Tillitsreformen i staten. Kontinuitet eller nyskaping?* NF-rapport nr. 10/2024. Nordlandsforskning.

⁶⁴ DFD (2024). *Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

⁶⁵ DFØ (2025, 11. februar). *Statsansatteundersøkelsen 2024*. DFØ.
<https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2024>

⁶⁶ Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

opplever hyppige endringer og omstillinger som ressurskrevende og slitsomme. Mange er også redd for å gjøre feil og for konsekvensene det kan få for dem selv og for virksomheten de tilhører.

Nye arbeidsformer innebærer økt delegering og selvstendighet

Kompleksiteten i mange oppgaver og mer spesialisering stiller større krav til tverrfaglighet i oppgaveløsningen. De siste årene har organisering i selvstyrte team i økende grad vært tatt i bruk i offentlig forvaltning, særlig knyttet til digitalisering. Generell organisasjonsteori, forskning på teamarbeid og erfaringer fra offentlig forvaltning peker på at teamarbeid blant annet gir styrket samarbeid, fleksibilitet og kompetanseutnyttelse. Samtidig øker risikoen for konflikter og ineffektivitet, lengre beslutningsprosesser og økt ressursforbruk. En overgang fra tradisjonelle, hierarkiske strukturer, til mer fleksible og teambaserte modeller, krever derfor at ledelsen greier å balansere behov for teamenes selvstendighet og delegering med behov for koordinering og kontroll.

Digitalt utenforskap - en økende utfordring?

Digitalt utenforskap handler om innbyggers manglende tilgang eller evne til å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å leve i et digitalisert samfunn. Digdir anslår at rundt 850 000 personer er sårbare i møte med offentlige digitale tjenester. Kompetanse Norge oppgir at rundt 600 000 nordmenn har så lav digital kompetanse at det er vanskelig for dem å ta i bruk digitale tjenester. Innbyggergrupper med ulike funksjonsnedsettelse eller høy alder opplever tilgang på grunnleggende offentlige tjenester som vanskelig fordi de ikke får utstedt BankID. Med økt digitalisering er det en utfordring å sikre rettferdige og likeverdige tjenester for alle innbyggere.

2.4 Innbyggernes tillit til forvaltningen kan ikke tas for gitt

Økte forventninger til hva det offentlige kan tilby av tjenester

Veksten i velferdssamfunnet, sammen med en forbedret privatøkonomi, har bidratt til at innbyggerne har fått større forventninger til hva det offentlige kan levere av tjenester. Gjennom løfter til velgerne er de folkevalgte med på å bygge opp under forventningene til offentlige tjenester og individuelle rettigheter som kommunene ofte skal levere, og som senere kan vise seg vanskelig å innfri. I sum påvirker dette innbyggernes forventninger og tillit til både politikere og offentlig forvaltning.

I et eget debathefte løfter KS fram ulike problemstillinger knyttet til det såkalte forventningsgapet, definert som avstanden mellom det som i sum forventes av kommuner og fylkeskommuner og det som er mulig å yte med tilgjengelige ressurser.⁶⁷ Forventningene kan være hos og mellom folkevalgte, innbyggere og nasjonale myndigheter. Tilgjengelige ressurser omfatter både folk og økonomiske midler. Både ansatte og innbyggere må være forberedt på omstillinger som får konsekvenser for nivået av tjenester, hvilke tjenester som tilbys og måten tjenesten gis på.

⁶⁷ Kommunesektorens organisasjon (2025). *Debattheft 2025. Fra forventning til virkelighet*. KS

Innbyggernes tillit til forvaltningen synker

Sammenlignet med andre land har innbyggerne i Norge høy tillit til hverandre og til forvaltningen. Innbyggerundersøkelsen 2024 viser imidlertid at innbyggernes tillit til de fleste institusjoner har gått ned fra 2021 til 2023.⁶⁸ Nedgangen er størst for regjeringen og Stortinget, men tilliten til kommunestyre/byråd og offentlig forvaltning generelt er også på et lavere nivå enn tidligere. Transparency Internationals korrupsjonsindeks 2024 for Norge, viser at flere enn i 2021 mener at det skjer korrupsjon i stat og kommune.⁶⁹ Seks av ti som har svart på innbyggerundersøkelsen tror at det skjer korrupsjon i staten.

Avtagende tillit bidrar til at forvaltningen møter økende krav, krysspress og motstridende forventninger fra politikere og innbyggere. Dette forsterkes ytterligere i krisetider. Evalueringer av forvaltningens håndtering av pandemien, viser hvor viktig effektiv kommunikasjon mellom myndigheter og befolkningen var under pandemien.⁷⁰ I evalueringene vises det blant annet til at åpenhet, konsistens og tilgjengelig informasjon bidro til å opprettholde tillit.

Åpenhet om faglige råd er viktig for en opplyst samfunnsdebatt

I forlengelsen av resultatene fra innbyggerundersøkelsen er det en grunn til å minne om den rollen forvaltningen har i å bidra til kunnskapsbaserte beslutninger og en opplyst samfunnsdebatt. En undersøkelse om direktoratenes faglige rolle viser at praktiseringen av offentlighet og åpenhet om faglige råd fra direktoratene til departementene varierer.⁷¹ Gjennom faglige innspill til politikutforming og formidling av kunnskap ut til sektoren, media og allmenheten, har direktoratene et ansvar for at samfunnet har kunnskap tilgjengelig. Åpenhet om faglige råd er viktig, både for tilliten til forvaltningen og for å øke befolkningens bevissthet om skillet mellom faglige råd og politiske beslutninger. Ifølge rapporten vil større åpenhet både gi grunnlag for en bredere samfunnsdebatt og større legitimitet til de politiske beslutningene som fattes.

⁶⁸ DFØ (2024). *Innbyggerundersøkelsen 2024*. DFØ. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2024>

⁶⁹ Transparency International Norge (2025, 11. februar). *Korrupsjonsindeksen 2025*. Transparency. <https://www.transparency.no>

⁷⁰ NOU 2023:16. *Evaluering av pandemihåndteringen. Rapport fra Koronautvalget*. Statsministeren.

⁷¹ DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press. En undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3. DFØ.

3 Hva er de gjennomgående utfordringene i forvaltningen?

Som omtalt i kapittel 2 viser ulike utviklingstrekk at norsk forvaltning står overfor en rekke utfordringer på ulike områder og nivåer. Det er vanskelig å trekke ut de største eller viktigste problemstillingene. Dette skyldes dels at ulike utfordringer kan henge tett sammen og overlappe hverandre, og dels at det er vanskelig å unngå at nye utfordringer og målkonflikter oppstår når større endringer gjennomføres. I dette kapitlet forsøker vi likevel å oppsummere noen gjennomgående utfordringer som, hvis de reduseres eller løses, kan bidra til høyere måloppnåelse og en mer effektiv forvaltning framover i tid.

Vi har valgt ut tre hovedkategorier:

- Behov for effektivisering og vekt på produktivitet og gevinstrealisering
- Behov for nødvendige prioriteringer og gjennomføring av beslutningene som fattes
- Behov for styrket evne og vilje til omstilling og økt endringstakt

3.1 Hvordan gjennomføre effektivisering i forvaltningen?

Sammenlignet med andre land i OECD er offentlige utgifter på et høyt nivå i Norge. Hver tredje arbeidstaker er sysselsatt i offentlig sektor. Mange av utgiftene i statsbudsjettet er bundet opp i omfattende velferdsordninger, driftskostnader og pågående investeringsprosjekter. Rettighetsbaserte ordninger regulert i lov eller andre stortingsvedtak, inkluderer ofte både hvem som er berettiget og hvor store beløp den enkelte har krav på.

Siden så store deler av ressursene i økonomien benyttes av stat og kommunene, får ressursbruken mye å si for økonomisk utvikling og produktivitet. For å kunne opprettholde fleksibilitet i tilfellet endrede økonomiske forhold og uforutsette hendelser, er det avgjørende å være bevisst på hva som skaper økonomiske bindinger.

Effektivisering kommer ofte i konflikt med andre mål og hensyn

For å utløse potensial for effektivisering i offentlig forvaltning kan det være nødvendig å endre arbeidsprosesser, digitalisere oppgaveløsningen og gjøre større grep som innebærer endringer på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer, inklusive privat sektor og virksomheter. Det vil blant annet utfordre eksisterende oppgavefordeling og det etablerte styrings- og budsjettssystemet.

Investeringer, eller fravær av investeringer, får konsekvenser utover den enkelte sektor og over tid. Dårlig vedlikeholdt eller utilstrekkelig infrastruktur gir ineffektiv transport og logistikk og påvirker økonomisk aktivitet negativt. Investeringer i helsevesenet og utdanning i dag, får konsekvenser for folkehelse og arbeidskrafttilbud framover i tid.

Effektivisering handler både om å gjøre de riktige tingene og å gjøre tingene riktig. Tiltak som skal redusere kostnader og øke produktiviteten, kan ofte komme i konflikt med andre

samfunns mål og hensyn. Ser vi på kostnadseffektivitet kan det i mange tilfeller føre til sentralisering fordi det er rimeligere å samle tjenester og administrasjon på færre og større steder, blant annet for å sikre bedre tilgang på relevant fagkompetanse. Gitt befolkningsutviklingen strever mange kommuner med å opprettholde skoler, barnehager og sykehjem og tilgang på kvalifisert arbeidskraft, fordi det koster for mye å opprettholde tilstrekkelig tjenestekvalitet og struktur. Det kan komme i konflikt med distriktpolitiske mål.

Økningen i lovfestede rettigheter til innbyggere, med tilhørende behov for klage-, tilsyns- og kontroll- eller rapporteringsordninger, gir også økt ressursbruk. I ny forvaltningslov er det foreslått en ny formålsbestemmelse om at «*loven skal fremme rettssikkerhet for den enkelte og legge til rette for en effektiv, enhetlig og tillitsskapende forvaltning*». I merknaden til bestemmelsen peker departementet på at i tilfeller der det er en spenning mellom hensynet til rettssikkerhet og effektivitet, må det gjøres konkrete avveininger av hva som skal tillegges størst vekt. Dette illustrerer dilemmaene som kan oppstå når målet om en effektiv forvaltning møter hensynet til de øvrige forvaltningsverdiene. Det samme kan sies om mål om en åpen og transparent offentlig sektor jf. offentleglova, der hensynet til effektiv forvaltning og ressursbruk blir utfordret fordi ansatte bruker mye tid og ressurser på oppfølging gjennom blant annet behandling av ulike innsynskrav.

Til behovet for å effektivisere er det spørsmål om hvilke effektiviseringsgrep som er mest hensiktsmessige? Hvilke effektiviseringsgrep er mulige å få til i praksis? Hva kan Norge lære av andre land når det gjelder effektivisering i offentlig forvaltning?

En utfordring at gevinstene av ny teknologi er mindre enn ventet

Som omtalt i kapittel 2.2.4 utfordrer digitalisering forvaltningen på en rekke områder. Det gjelder organisering, både i og mellom sektorer og innenfor den enkelte virksomhet. Lov- og regelverk, ulike systemløsninger og styrings- og budsjettssystemer gjør det krevende å utnytte og ta ut gevinster. Å finne en god balanse mellom effektive systemløsninger og et godt og sikkert personvern synes særlig utfordrende.

I offentlig sektor ses digitalisering, nå også KI, som sentralt for å få til effektivisering. Digitalisering er nødvendig og viktig, men så langt lar de store effektiviseringsgevinstene vente på seg og produktivitetsveksten er fortsatt lav. Den gjennomgående utfordringen synes å være at teknologiske innovasjoner ofte forutsetter til dels store endringer i organisering, arbeidsprosesser og rutiner for å oppnå effekt. For å kunne ta ut større effektiviseringsgevinster knyttet til KI, er det også avgjørende å finne en god balanse mellom sårbarhetsrisiko og sikkerhet/regulering.⁷²

Ulik fordeling av kostnader og gevinster er ekstra utfordrende i digitaliseringssammenheng. Gevinster fra digitaliseringsprosjekter og -tiltak kan være vanskelig å måle og realisere, særlig hvis investeringer gjort i én sektor primært kommer andre sektorer til gode. Hvilke mekanismer er hensiktsmessige med hensyn til å se gevinster på tvers og omdisponere midler mellom sektorer? Hvordan kan dagens modeller for gevinstrealisering videreutvikles slik at de i større grad gir insentiver til å effektivisere, også på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer?

⁷² DFØ (2024). *Forvaltningsstruktur for KI-forordningen*. DFØ-rapport 2024:9. DFØ.

3.2 Hvordan få til nødvendige prioriteringer i forvaltningen?

Gitt strammere ressursrammer og knapphet på arbeidskraft, behov for økt satsning på beredskap og omstilling til et lavutslippssamfunn, synes en sentral utfordring å være å få til nødvendige prioriteringer – på tvers av forvaltningsnivåer, departementsområder, virksomheter og over tid. Styring og prioriteringer i forvaltningen må være reell i den forstand at det også må signalisere hva og hvilke oppgaver forvaltningen skal eller kan gjøre mindre av når noe prioriteres (opp). Dette er en utfordring, ikke minst fordi det i de fleste tilfeller møter motstand fra sterke sektorinteresser og -organisasjoner som peker på nye eller andre utfordringer og målkonflikter, hvis oppgaver faller bort eller rolle- og ansvarsdeling endres.

Erfaringsmessig fører ulike satsninger og prioriteringer til at nye oppgaver og ansvarsområder legges til de ulike forvaltningsnivåene og forvaltningsorganenes ansvarsområder, mens det er lite som tas bort. Dette har vært mulig fordi Norge er et rikt land, jf. også den siste tidens offentlige debatt om uttak fra oljefondet. Som perspektivmeldingen viser til, må også Norge prioritere strengere etter hvert som knapphet på ressurser og særlig arbeidskraft i større grad blir en realitet.

En av de aller største forvaltningspolitiske utfordringene blir derfor å få til og gjennomføre nødvendige prioriteringer – både horisontalt og vertikalt i forvaltningen. Hvilke oppgaver må offentlig sektor fortsatt ha ansvar for? Hvordan bør oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene være? Hvordan kan privat, ideell og frivillig sektor bidra?

En tilleggsutfordring synes å være å sikre at beslutninger som fattes er bærekraftige og hensyntar både utviklingstrekk og behov framover i tid, og hvordan de påvirker eller hindrer måloppnåelse på andre områder. Investeringer i dag kan ikke vurderes isolert fra drifts-, forvaltnings- og vedlikeholdsbehov – eller klimaeffekter – på lengre sikt.

Lov- og regelverk, inklusive utredningsinstruksen og statens prosjektmodell, er og vil være viktige virkemidler for å få til bærekraftige beslutninger på lengre sikt. Det er imidlertid en utfordring at bruk av disse verktøyene kan være både tids- og ressurskrevende, jf. den senere tids diskusjon om utredningsinstruksen og statens prosjektmodell. Forvaltningen må håndtere stadig raskere teknologiske endringer, store internasjonale omveltninger, usikkerhet og uro, og flere akutte hendelser, flom, ras og flyktningestrømmer. Store endringer i omgivelser og forutsetninger gjør at beslutninger fattet for to-tre år siden, kan være utdaterte og uaktuelle før de skal iverksettes. Samtidig kan det være kostbart å gjøre feilinvesteringer, eller handle for raskt. Dette er utfordringer som krever god balansekunst.

Hovedstrukturene og sektorinndelingen i norsk statsforvaltning har ligget fast i mange år. Fordeler med dette er blant annet at det er klare ansvars- og styringslinjer – så lenge endringer skjer innenfor den enkelte statsråds og sektors ansvarsområder. Ulemper er at sterke sektorer lett bidrar til silotenkning og at lojalitet knyttes mer til sektorinteresser enn til helheten og samfunnets beste totalt sett. Det utfordrer effektive og helhetlige løsninger på tvers av sektorer. Eksempelvis vil trolig utfordringene knyttet til arbeidskrafttilbud og kompetansebehov i forvaltningen, i tillegg til andre mer kortsiktige tiltak, måtte føre til endringer i utdanningssystemet, kanskje også i lønssystemer.

3.3 Hvordan styrke evne og vilje til omstilling i forvaltningen?

Forvaltningen er ikke lik og stabil over tid. Det har skjedd til dels store og grunnleggende endringer de senere tiårene – når det gjelder rammebetingelser i form av lov- og regelverk, når det gjelder styring og ledelse, når det gjelder struktur og organisering og når det gjelder kultur, ledelse og samhandling, jf. kapittel 2. Mye tyder på at forvaltningen står overfor enda større endringer framover. Perspektivmeldingens framskrivninger av inntekter og utgifter over statsbudsjettet, befolkningsutviklingen, tilbudet av arbeidskraft og behov for omstilling, viser at det er begrenset hvor lenge et lite land som Norge kan bevilge seg ut av ulike type utfordringer.

Forvaltningens *evne til omstilling* påvirkes av rammebetingelser – lov- og regelverk, ressurstilgang (realkapital, budsjettmidler, personell/kompetanse) og struktur/organisering, men også av styrings-, beslutnings- og budsjettprosesser. Forvaltningens *vilje til omstilling* handler først og fremst om ledelse, arbeidsformer, medarbeiderskap og kultur.

Lov- og regelverk henger etter utviklingen i forvaltningen

Forvaltningen hadde ikke vært i stand til å etterleve og opprettholde de fire forvaltningsverdiene demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet uten regulering gjennom lover, forskrifter og annet regelverk. Samtidig er det en utfordring at mye lov- og regelverk er komplisert å etterleve og forstå, og i for liten grad er tilpasset forvaltningens bruk og utnytting av ny teknologi, nye arbeids- og samhandlingsformer og behov for informasjons- og datautveksling. Utdaterte og detaljerte regelverk som ikke er i takt med samfunnsendringene, kombinert med strenge fortolkninger, kan derfor også være et hinder for nødvendig omstilling.

Forvaltningsloven har vært kritisert for å være lite tilpasset ny teknologi og nye arbeidsprosesser. Noe av intensjonen i forslaget til ny forvaltningslov er nettopp at den skal være bedre tilpasset dagens arbeidsmåter og forvaltningens organisering, inkludert saksbehandlingen og organiseringen i kommunene.⁷³ Mange i forvaltningen hevder at budsjettregelverket også bidrar til å hemme nødvendig omstilling og fornyelse. Kritikken er blant annet knyttet til at tverrsektorielle tiltak og satsninger ikke prioriteres, og at det er vanskelig å finansiere tiltak og initiativ som strekker seg over mer enn ett år. Det er en løpende utfordring å finne en riktig balanse mellom forvaltningens behov for budsjettmessig handlefrihet og regjeringens behov for budsjettkontroll. Det store etterslepet i implementering av EU-regelverk, ses også som en utfordring av mange, jf. EØS-utredningen.

Nye arbeidsformer og -prosesser utfordrer eksisterende strukturer og styringslinjer

Som omtalt i kapittel 2.2.3 står forvaltningen overfor stadig mer sammensatte og komplekse utfordringer. Politikkområder følger ikke nødvendigvis etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås. Sterke og tradisjonstunge sektordepartementer og streng fortolkning

⁷³ Prop. 79 L (2024-2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

av ministeransvaret, samt kulturelle forhold, er med på å bidra til at det politisk-administrative systemet i varierende grad evner å løse tverrgående utfordringer.

En gjennomgående utfordring i forvaltningen synes å være at det tar tid og ressurser å omstille forvaltningen slik at den er i stand til å utnytte ny teknologi på en effektiv måte og å hente ut gevinster. Det krever omstilling og tilpasninger, både organisatorisk og prosessuelt. Det stilles også spørsmål om den digitale modenheten til forvaltningen og forståelse av hva en digital transformasjon innebærer.

Gjeldende strukturer og styringslinjer er i liten grad tilpasset nye arbeidsformer og -prosesser som tverrgående produktteam og smidig metodikk. KI har i løpet av kort tid åpnet for at svært mange tradisjonelle forvaltningsoppgaver kan gjennomføres på langt kortere tid, eventuelt automatiseres bort. For å nå målene om mer effektive og tilpassede arbeidsformer og -prosesser er det et uttalt ønske om mer innovasjon og utvikling i forvaltningen. Samtidig kan mangel på økonomiske insentiver og strenge dokumentasjonskrav i forkant av implementering av nye tiltak, føre til at forvaltningen er tilbakeholdne med å sette av egne ressurser og tid til risikofylte tiltak og prosjekter. Økt vekt på tilsyn og kontroll, bidrar også til at ledere og ansatte er mer redde for å gjøre feil.

Et sentralt spørsmål er hvordan forvaltningen best kan og bør møte behovet for omstilling og endring. Er dagens strukturer og styringssystemer hensiktsmessige? Hvordan kan og bør de eventuelt tilpasses og endres? Hvilke styringsvirkemidler og insentiver er best egnet for å realisere ønskede mål? Hvordan kan forvaltningen legge til rette for at prøving – og eventuell feiling – blir mer akseptert? Trenger forvaltningen tydeligere forventninger til ledere – eller er det behov for ledere med en annen kompetanse enn den som har vært vektlagt til nå?

Omstilling og omorganisering møter ofte motstand hos ledere og medarbeidere

Omstilling skjer mer eller mindre kontinuerlig i norsk forvaltning. Både politikere og forvaltningen selv bruker omorganiseringer som et virkemiddel når de ønsker endring eller økt måloppnåelse på ulike områder. De færreste endringer skjer problemfritt og uten omkostninger. Dette gjelder enten det dreier seg om store strukturendringer, som kommunesammenslåinger, eller mindre omorganiseringer, som endret rolle- og ansvarsdeling eller nedlegging av enheter. Det er særlig krevende hvis ledere og medarbeidere – menneskene i systemet – ikke forstår eller har vært tilstrekkelig involvert i endringene som skjer. De kan være redde for at deres stilling, deres kompetanse eller deres arbeidsplass blir satt i spill. I slike situasjoner vil omstilling lett kunne føre til misnøye og motstand.

Når det gjelder omstilling er kultur ofte den største og vanskeligste utfordringen. Det er ikke mulig å beslutte kulturendringer. Eventuelle kulturendringer tar også ofte lang tid. Det er stort sett enighet om at ledelse og medvirkning er viktig. Spørsmålet er hvordan få dette til på en effektiv og hensiktsmessig måte. Alle kan ikke bli fornøyd, men alle bør helst oppleve at de har blitt hørt og sett.

4 Avslutning

Innledningsvis i dette notatet har vi pekt på de globale utfordringene som forvaltningen i Norge står overfor. Internasjonalt er demokratiet under press og mange er urolige for konsekvensene det kan få også for norsk demokrati og forvaltning. Tilliten til forvaltningen og våre institusjoner er ikke noe vi kan ta for gitt.^{74, 75} Forvaltningen er en viktig grunnpilar for demokratiet og de ansatte må være blant demokratiets viktigste voktere.

Forvaltningsverdiene skal være en tydelig rettesnor for hvordan vi navigerer i utfordringene framover. Da må forvaltningen balansere mellom å:

- Være en tydelig beskytter av de demokratiske verdiene som ligger i vårt samfunnssystem. Den skal være lojal til den enhver tid sittende regjering og Stortingets vedtak, åpen for innsyn og et kritisk blikk utenfra på forvaltningens virkemåte, og legge til rette for deltakelse fra innbyggere og ansattes medbestemmelse.
- Være en garantist for rettssikkerhet og likebehandling. Forvaltningen skal særlig passe på at de som ikke selv kan fremme sine interesser blir hørt.
- Gi velbegrunnede og kunnskapsbaserte råd til regjeringen og ut fra beste skjønn sørge for at politiske vedtak iverksettes. Faglige råd fra underliggende virksomhet bør være offentlige og bidra til en kunnskapsbasert offentlig debatt. Forvaltningen skal være politisk nøytral.
- Være effektiv og bruke ressursene slik det er politisk bestemt. Forvaltningen må selv ta initiativ til forbedring og effektivisering.

De iboende målkonfliktene som ligger i spenningsfeltet mellom de enkelte forvaltningsverdiene, kan i seg selv bero på krevende avveininger og valg mellom ulike hensyn og behov. Et sentralt spørsmål i den sammenheng er om forvaltningen i tilstrekkelig grad er rustet til å møte de ulike målkonfliktene og dilemmaene som de vil måtte stå i framover i møte med effektivisering, sterkere prioriteringer og omstilling.

⁷⁴ NOU 2023:21. *Embetsordningen – i takt med tiden*. Kommunal- og distriktsdepartementet og

⁷⁵ Knutsen, C. H., Dahlum, S., m.fl. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Universitetet i Oslo.

Litteraturliste

Alstadsæter, A., Ullova, H., Aanestad, M. (2025) *Fra visjon til virkelighet. Hvordan offentlig sektor kan utnytte egne data bedre*. Note 06:2025b. Skatteforsk. NMBU.

Brønnøysundregistrene (2023, 23. februar). *Manglende digitalt vedlikehold utgjør en drift- og sikkerhetsrisiko*. Forenklingsbloggen. <https://forenklingsbloggen.brreg.no/manglende-digitalt-vedlikehold-utgjor-en-drift-og-sikkerhetsrisiko/>

Departmentene (2021, 31. mai). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>

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

DFD (2024, 18. april) *Arbeidsgiverstrategi 2024-2027 og Grunnlag for God ledelse i staten*. Regjeringen.

DFD (2022, 24. mars). *Hva er forvaltningspolitikk?* Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-forvaltningspolitikk/id2340241/>

DFØ (2025, 11. februar). *Statsansatteundersøkelsen 2024*. DFØ. <https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2024>

DFØ (2025). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24*. DFØ-rapport 2025:1. DFØ.

DFØ (2024). *Statlig tilsyn med kommunene 2020-2024. Kartlegging av utvikling i omfang, nytte, styring og samordning*. DFØ-rapport 2024:14. DFØ.

DFØ (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*. DFØ-rapport 2024:10. DFØ.

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

DFØ (2024). *Både vaktbikkje og førerhund? En evaluering av Datatilsynet*. DFØ-rapport 2024:8. DFØ.

DFØ (2024). *Evaluering av statsbudsjettprosessen. Kartlegging – fase 1*. DFØ-rapport 2024:5.

DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3. DFØ.

DFØ (2024). *Innbyggerundersøkelsen 2024*. DFØ. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2024>

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

DFØ (2024). *Kultur og ledelse i politiet*. DFØ-rapport 2024:2. DFØ.

DFØ (2023). *Midtveiseevaluering av departementsstrategien for 2021-2025*. DFØ-rapport 2023:7. DFØ.

DFØ (2022). *Evaluering av nærpolitireformen. En vurdering av resultater og effekter*. DFØ-rapport 2022:6. DFØ.

DFØ (2022). *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen*. DFØ-rapport 2022:5. DFØ.

DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4. DFØ.

DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*. DFØ-notat 2022:1. DFØ.

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

Difi (2019). *Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter – Hvor trykker skoen nå?* Difi-notat 2019:7. DFØ.

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

Difi (2018). *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging*. Difi-rapport 2018:8. DFØ.

Digdir (2024, 5. juni). *Rikets digitale tilstand 2019-2024*. Digdir. <https://www.digdir.no/rikets-digitale-tilstand/mal-6/3520>

Digi.no (2021, 27. oktober). *Teknisk gjeld forårsaker overdreven sløsing og hindrer utviklere i å gjøre en god jobb*. Digi.no

Eriksen, C. E., Fredriksen, H. H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget.

FIN, JD, POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Finne, H. (2019). *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter. Eksperters erfaringer og vurderinger*. Concept-rapport nr. 56. NTNU.

Gjertsen, A., Lo, C., Reinart, M. B. (2024) *Tillitsreformen i staten. Kontinuitet eller nyskaping?* NF-rapport nr. 10/2024. Nordlandsforskning.

Knutsen, C. H., Dahlum, S., m.fl. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Universitetet i Oslo.

KMD (2020) *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunesektorens organisasjon (2025). *Debattheft 2025. Fra forventning til virkelighet*. KS

Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2024:7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet.

NOU 2024:14. *Med lov skal data deles. Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2023:21. *Embetsordningen – i takt med tiden*. Kommunal- og distriktsdepartementet

NOU 2023:17. *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2023:16. *Evalueringsav pandemihåndteringen. Rapport fra Koronautvalget*. Statsministeren.

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

NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

NOU 2021:9. *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*. Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2021:2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2019:5. *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Finansdepartementet.

OECD (2022). *Drivers of Trust in public Institutions in Norway*. OECD.

Oppegaard, S., Seip, Å., A. (2019). *ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt*. Fafo, faktaflak november 2019. Fafo.

Prop. 79 L (2024-2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

PWC (2021). *Etatsstyring i praksis*. DFØ.

Riksrevisjonen (2024), *Riksrevisjonens undersøkelse av bruk av kunstig intelligens i staten*. Dokument 3:18 (2023-2024). Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*. Dokument 3:8 (2023-2024). Riksrevisjonen.

Sejersted, F. (2025, 5. mars). *Handlekraft i kontrollens tid*. Stat og styring 2025.

Statskonsult (2006). *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca. 1990*. Statskonsult 2006:10. DFØ.

St. meld.nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Transparency International Norge (2025, 11. februar). *Korrupsjonsindeksen 2025*. Transparency. <https://www.transparency.no>

