

Styring og finansiering av Digdirs fellesløsninger

www.digdir.no

Digitaliseringsdirektoratet

postmottak@digdir.no

22 45 10 00

Postboks 1382 Vika, 0114

Besøksadresser:

Industriveien 1, 8900 Brønnøysund

Skrivarvegen 2, 6863 Leikanger

Grev Wedels Plass 9, 0151 Oslo

Sammendrag

Etter opprettelsen av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) 1. januar 2020 har Digdir ansvaret for fellesløsninger som tidligere lå under Difi og Brønnøysundregistrene. I tildelingsbrevet fra KMD for 2020 fikk Digdir i oppdrag å utarbeide forslag til samordnet modell for organisering, styring og finansiering av de felleskomponenter og fellesløsninger som Digdir har ansvaret for. Organisering av fellesløsningene er tatt ut av oppdraget etter avtale med KMD, og rapporten omhandler derfor styring og finansiering av Digdirs fellesløsninger.

Hva er problemet?

Regjeringens digitaliseringsstrategi, *Én digital offentlig sektor*¹, beskriver flere utfordringer knyttet til det felles økosystemet for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling som Digdirs fellesløsninger er en del av. Den peker blant annet på manglende oversikt over tilgjengelig felles funksjonalitet og at samordning av denne kan bli bedre. Tilbakemeldinger fra tjenesteeierne som bruker løsningene bekrefter at disse utfordringene også gjelder Digdirs fellesløsninger.

Bruken av fellesløsningene har økt eksponentielt de seneste årene. Sentralfinansieringen som Digdir tildeles over statsbudsjettet har vært relativt konstant i samme tidsperiode. Tjenesteeierfinansieringen har økt med økte volumer, men dekker ikke alle volumrelaterte kostnader. Det har skapt en økende finansieringsutfordring for Digdirs fellesløsninger. Denne er historisk løst gjennom overføring av midler fra tidligere år, reduserte utviklingsaktiviteter eller ekstraordinære bevilgninger. Dette er imidlertid ikke en bærekraftig finansieringsmodell over tid.

Når det i dagens finansieringsmodeller ikke finnes tilstrekkelig finansiering for videreutvikling, drift og forvaltning av Digdirs fellesløsninger, blir også utvikling av ny funksjonalitet utfordrende. Manglende finansiering og det faktum at dagens styringsmodell ikke ser Digdirs løsninger under ett, skaper risiko for at fellesløsningene over tid ikke lenger vil møte tjenesteeierne behov på en effektiv måte. Da kan enkelte store tjenesteeiere velge å utvikle egne, parallelle løsninger. Dette vil bremse den tværgående digitaliseringen og være i strid med regjeringens målbilde om *Én digital offentlig sektor*. Uten et velfungerende økosystem bestående av fellesløsninger, vil det være vanskeligere å utvikle livshendelser og andre sammenhengende tjenester til innbyggere og næringsliv. Det betyr at sluttbrukerne vil oppleve mangel på sammenheng i det offentlige tjenestetilbudet.

Hva vil vi oppnå?

Det er utarbeidet et målbilde for ny styrings- og finansieringsmodell som adresserer utfordringene over. Det er basert på innspill fra tjenesteeiere og mål nedfelt i regjeringens digitaliseringsstrategi. Hovedmålet er å utvikle en *bærekraftig, forutsigbar og samordnet modell for styring og finansiering av Digitaliseringsdirektoratets fellesløsninger*. Denne må være enkel å forvalte for tjenesteeiere og Digdir. Figur 1 viser målbildet.

¹ KMD og KS, «Én digital offentlig sektor», 2019

Bærekraftig, forutsigbar og samordnet modell for styring og finansiering av Digitaliseringsdirektoratets fellesløsninger...

Der hvor fellesløsningene...

- er en integrert del av **felles økosystem** og det er tydelig hvilke av fellesløsningene som kan benyttes av statlige, kommunale og private virksomheter
- bidrar til **økt grad av tverrgående digitalisering**
- er **enkle å få oversikt over, ta i bruk og forutsigbare** for de som skal bygge digitale sammenhengende tjenester
- har **robuste og forutsigbare finansielle rammer** for **videreutvikling, drift og forvaltning**
- har **tilstrekkelige rammer** til utvikling av **ny funksjonalitet** i eksisterende og nødvendige **nye løsninger**
- blir forvaltet med **stor grad av tjenesteeiermedvirkning**

...som er enkel å forvalte for tjenesteeiere og Digdir

Felles mål

Skate og tjenesteeiere
Tjenesteeierdefinerte mål

Regjeringens digitaliseringsstrategi
Strategiske mål

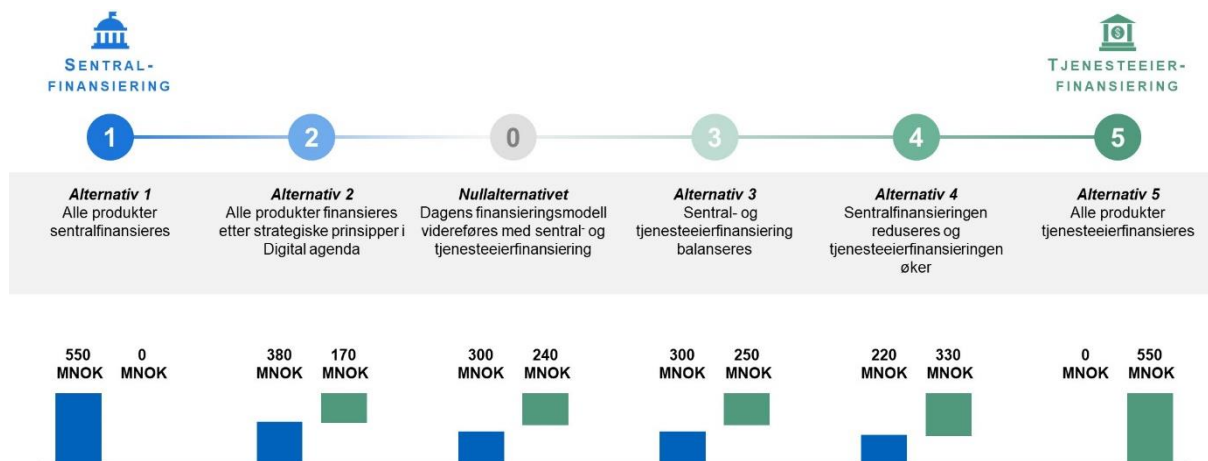
Figur 1: Målbilde for ny styrings- og finansieringsmodell

Hvilke tiltak er relevante?

For å nå målene beskrevet over er det behov for å innføre en ny styrings- og finansieringsmodell for Digdirs fellesløsninger. Det finnes to kilder til finansiering av fellesløsningene, sentralfinansiering og tjenesteeierfinansiering. Forholdet mellom dem er sentralt når alternative finansieringsmodeller skal etableres. For de alternative styringsmodellene er balansen mellom tre elementer sentrale; linjestyring fra KMD til Digdir, den helhetlige styringen av økosystemet som løsningene er en del av og tjenesteeiernes medvirkning i løsningenes videreutvikling, drift og forvaltning.

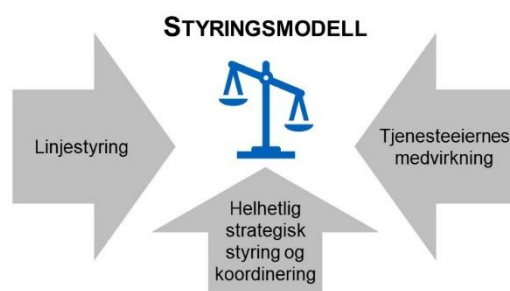
I arbeidet med å utvikle alternative finansieringsmodeller er produktporteføljen til Digdir strukturert som separate produkter og det er etablert produktregnskap for disse. Sentralfinansieringen er fordelt ut på produktene etter fordelingsnøkler. Når sentralfinansiering trekkes fra det totale finansieringsbehovet gir det kostnadene som tjenesteeierne må dekke per produkt. Volum per produkt er fremskrevet basert på historiske volumer. Kostnad per enhet for hvert produkt er estimert som tjenesteeierkostnad delt på estimert volum.

Det er utviklet fem alternative finansieringsmodeller, med ulik grad av sentral- og tjenesteeierfinansiering, slik vist i Figur 2. Finansieringsmodellene er bruksbaserte. Den enkelte tjenesteeiers bidrag til tjenesteeierfinansieringen beregnes derfor ut fra deres bruk av produktene. Et viktig premiss for ny modell er at finansieringen av fellesløsningene, gjennom sentral- og tjenesteeierfinansiering, ikke overstiger Digdirs budsjett knyttet til fellesløsningene. Digdir vil ha kostnadsdekkene priser for det enkelte produkt.



Figur 2: Alternative finansieringsmodeller 2022²

Felles for samtlige alternative finansieringsmodeller er at styringsmodellens tre elementer ligger til grunn. Styringsmodellen vil balansere helhetlig strategisk styring, linjestyring og tjenesteeiernes medvirkning slik vist i Figur 3. Den helhetlige strategiske styringen ligger fast gjennom Digdirs virksomhetsinstruks og Skates nye mandat³. Det samme gjelder linjestyringen som gis av de finansielle rammene og virksomhetsinstruksen som KMD fastsetter for Digdir. Det er utviklet tre ulike alternativ for tjenesteeiernes medvirkning i ny styringsmodell. Alternativ 1 er en styringsmodell uten styringsråd, hvor det kun benyttes brukerråd for å sikre medvirkning. Alternativ 2 innebærer ett styringsråd for alle Digdirs fellesløsninger, med underliggende produktråd. Alternativ 3 åpner for flere styringsråd, eksempelvis styringsråd for definerte produktgrupper eller for enkeltstående produkter.



Figur 3: Elementer i ny styringsmodell

Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene?

Det har vært omfattende dialog med departementer og virksomheter under gjennomføringen av dette oppdraget. Vurderingene av alternative styrings- og finansieringsmodeller tar hensyn til tilbakemeldinger fra dem. Alternativene sammenlignes videre med dagens modeller (nullalternativet) og målbildet for ny styrings- og finansieringsmodell.

² I tallene er det ikke lagt inn eventuelle satsingsmidler som tildeles Digdir i 2022 eller senere

³ Skate er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren. Skate fikk nytt mandat i 2020

For de **alternative styringsmodellene** er det vurdert at reell medvirkning fra tjenesteeierne blir for svakt ivaretatt i alternativ 1 – *ingen styringsråd*. Dette er begrunnet i manglende medvirkning for tjenesteeierne. Alternativ 1 utelukkes derfor i den videre vurderingen.

Alternativ 2 – *ett styringsråd med underliggende produktråd*, sikrer at Digidirs portefølje sees under ett og gir mulighet for en mest mulig effektiv sammensetning av porteføljen. Dette vil være mer krevende med alternativ 3 – *flere styringsråd*.

Virksomhetene gir tilbakemelding om at tjenesteeiernes medvirkning er viktig i ny styringsmodell. Utredningen vurderer at dette ivaretas like godt i alternativ 2 og 3. Begge alternativ sikrer god tjenesteeiermedvirkning. Tjenesteeierne gir videre tilbakemelding om at medvirkning på operativt nivå også må ivaretas. Dette løses i alternativ 2 ved opprettelse av produktråd under styringsrådet.

Samlet fremstår alternativ 2 – *ett styringsråd med underliggende produktråd* best egnet for å svare ut dagens utfordringer og vil i størst grad oppnå målene i målbildet.

De **alternative finansieringsmodellene** er vurdert opp mot målbildet og sammenlignet med dagens finansieringsmodeller (nullalternativet). Det foreligger en tydelig føring fra departementet om at fremtidige sentrale budsjetter vil være begrenset. Nøkkelen til valg av modell er derfor riktig balanse mellom sentral- og tjenesteeierfinansiering: En sentralfinansiering som reflekterer at fellesløsningene har stor betydning for det felles økosystemet og effektiviteten i offentlig sektor sammen med tjenesteeierfinansieringen som gir insentiver til bruk og reflekterer at tjenesteeiere har gevinster ved bruk.

Alternativ 1 med full sentralfinansiering forutsetter en betydelig økning av sentralfinansieringen fra dagens nivå. Dette er i strid med KMDs signal om at fremtidige budsjetter vil være begrenset og at sentralfinansieringen av fellesløsningene derfor ikke kan forventes å øke. Dette betyr at alternativ 1 ikke er realistisk. Alternativ 2 forutsetter også en vesentlig økning i sentralfinansieringen fra dagens nivå. Alternativet innebærer at variable kostnader som skalerer med bruk dekkes av tjenesteeierne gjennom en bruksbasert modell, hvilket vil gi forutsigbare kostnader for tjenesteeiere. Ettersom sentralfinansieringen ikke kan forventes å øke fremover, vil alternativ 2 imidlertid ikke sikre robust og forutsigbar finansiering av fellesløsningene.

I alternativ 3 holdes sentralfinansieringen stabil på dagens nivå for eksisterende fellesløsninger, og tjenesteeiere dekker resterende kostnader gjennom en bruksbasert modell. Alternativ 3 sikrer dermed en robust og forutsigbar finansiering av Digidirs fellesløsninger. Tjenesteeierfinansieringen øker med økende volum.

I alternativ 4 reduseres sentralfinansieringen og tjenesteeierfinansieringen økes tilsvarende gjennom en bruksbasert modell. Alternativet gir tjenesteeiere sterke insentiver til effektiv bruk av produktene. Ulempen er at tjenesteeierfinansieringen øker betydelig og gir økt risiko for at tjenesteeiere slutter å bruke produktene og heller velger å bygge parallelle løsninger selv. Dette gjør arbeidet med å realisere *Én digital offentlig sektor* og bygge sammenhengende tjenester for innbyggere og næringsliv vanskeligere.

I likhet med alternativ 4 vil alternativ 5 føre til en stor økning i tjenesteeierfinansieringen, da alternativet innebærer full tjenesteeierfinansiering. Alternativ 5 vil i tillegg skape hinder for at nye tjenesteeiere tar fellesløsningene i bruk grunnet høye kostnader, og det vil på sikt være

sannsynlig at flere store tjenesteeiere slutter å benytte fellesløsningene og at tjenestetilbudet til Digdir ikke vil kunne opprettholdes.

Samlet fremstår alternativ 3 som best egnet for å løse dagens utfordringer og vil i størst grad kunne oppnå målene i målbildet.

Hvilke tiltak anbefales?

Det anbefales å innføre en styringsmodell bestående av ett styringsråd og underliggende produktråd. I tillegg anbefales en finansieringsmodell i tråd med alternativ 3, som har innslag av både sentral- og tjenesteeierfinansiering. Styrings- og finansieringsmodellen vil sikre tjenesteeiernes medvirkning, samt robuste og forutsigbare finansielle rammer for videreutvikling, drift og forvaltning av Digdirs fellesløsninger. Dette vil etter Digdirs vurdering bidra til økt grad av tverrgående digitalisering og understøtte regjeringens digitaliseringsstrategi. Modellen vil også være oversiktlig og forutsigbar for tjenesteeiere.

Utredningen har identifisert flere tiltak som kan gjennomføres for å redusere kostnadene for eksisterende tjenesteeiere. Digdir vil gjennom sin markedstilnærming arbeide for å øke utbredelsen av fellesløsningene. Flere tjenesteeiere og økt bruk vil redusere kostnaden per tjenesteeier. Videre vurderes muligheten for å ta betalt for private virksomheters bruk av produktene. Det anbefales også en skalamodel som gir lavere kostnad per volumenhet ved høye volumer. Et pågående prosjekt har også kartlagt synergier og forbedringsmuligheter i Digdirs leveranser, og prioriterte tiltak fra kartleggingen vil bli iverksatt. Det anbefales i tillegg en provenynøytral omfordeling mellom tjenesteeiere ved innføring av ny modell for å motvirke uheldige fordelings effekter ved overgang fra eksisterende til ny modell.

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Første steg i etableringen av ny modell er at KMD må beslutte finansieringsmodell og gi tilslutning til anbefalt styringsmodell. Arbeidet med å operasjonalisere modellen kan igangsettes allerede i 2021 med innføring av ny styringsmodell og administrative forberedelser til ny finansieringsmodell.

Før ny finansieringsmodell kan implementeres er det behov for avklaringer rundt flere tema. Endelig fordeling av sentralfinansiering og estimering av volumer per produkt som grunnlag for tjenesteeierfinansiering vurderes som mindre krevende avklaringer å gjennomføre. Større og mer komplekse avklaringer som krever ytterligere diskusjoner og forankring med KMD omfatter:

- Eventuelle krav til endringer i tilknytningsform for Digdir. Herunder avklare om en bruksbasert finansieringsmodell krever endret tilknytningsform for Digdir, samt om det vil være hensiktsmessig å endre tilknytningsform for hele eller deler av Digdir.
- Momsplikt for Digdir, herunder uttaksmoms.
- Private virksomheters muligheter for å benytte Digdirs fellesløsninger, samt hvilke krav som stilles til dette.
- Håndtering av eventuelt mer- eller mindreforbruk i Digdir.

Gode prosesser for avklaringer rundt overnevnte temaer er en forutsetning for en vellykket implementering av ny styrings- og finansieringsmodell for Digdirs fellesløsninger.