

Sak 20/2020 Fremtidens innkreving basert på sammenhengende tjenester og brukers livshendelser - Råd fra SKATE

Behandlingssak

Historikk/bakgrunn

Skatteetaten har de siste årene overtatt innkreivingsoppgaver fra store deler av offentlig sektor, og det er behov for modernisering av IT-porteføljen som i dag består av syv parallelle systemer. Dagens løsninger er mangelfulle og lite brukervennlige. Innbyggere og næringsliv må forholde seg til flere og fragmenterte løsninger innenfor offentlig sektor, og det er krevende for den enkelte både å forstå og skaffe seg full oversikt over egne forhold.

Skatteetaten gjennomførte i 2019 en konseptvalgutredning (KVU) der tre ulike konsept ble vurdert. Skatteetaten anbefalte konseptet "Innkreving som del av brukers økosystem" (K3) og har jobbet videre med dette i forprosjektfasen. Valgt konsept har fokus på digital transformasjon for å sikre effektiv og helhetlig innkreving, og tar utgangspunkt i sammenhengende tjenester på tvers av offentlig sektor med bruker i sentrum. Sentralt er sanntidsdeling av informasjon, hendelsesstyrt brukerbetjening tilpasset brukers situasjon og digitale ordninger som skaper etterlevelse/forebygger at krav oppstår. I fremtiden skal det være lett å gjøre rett og vanskelig å være useriøs. Dette krever bl.a. samarbeid på tvers av Skatteetatens verdikjede og med andre eksterne aktører om tiltak i deres del av verdikjeden. Det vil også kreve et nytt juridisk handlingsrom for å kunne dele data på tvers og strømlinjeforme prosessene mellom etater.

Innkrevingsstatsingen er omfattende med en samlet kostnadsramme på om lag 4,5 milliarder kroner over 7 år. Samfunnsøkonomisk er statsingen meget lønnsom med store effektiviserings- og kvalitetsgevinster for både innbyggere og næringsliv, samt vesentlige effektiviseringsgevinster for offentlig innkreving. Statsingsforslag for steg 1 leveres i november 2020 med mål om oppstart i 2022. Det planlegges forprosjekt i hele 2021 med videre modning og planlegging sammen med berørte etater.

I planleggingsarbeidet har Skatteetaten møtt utfordringer som vi antar kan være gjennomgående i tverretatlige digitaliseringsprosjekter og hvor avklaringer av problemstillingene er viktige bidrag til realisering av digitaliseringsstrategien. Formålet med saken er å bringe til drøfting to overordnede problemstillinger hvor vi ber om SKATES innspill.

Forslag til beslutning:

- Skatteetaten tar innspillene fra SKATE med i det videre arbeidet.

Presentasjon av saken

Skatteetaten har valgt ut to problemstillinger til diskusjon med SKATE i dette møtet:

Spørsmål 1: *Hvordan kan Skatteetaten legge til rette for et godt tverrsektorielt samarbeid og styrings- og finansieringsmekanismer på tvers av de deltagende offentlige etater som sikrer prosjektets suksess?*

Skatteetaten samhandler på innkreivingsområdet med mer enn 40 eksterne oppdragsgivere. I 2020 ble arbeidet med å modne det valgte konseptet sammen med eksterne samarbeidspartnere intensivert. Vi valgte å konsentrere oss om de fire presumptivt viktigste: Politiet, NAV, Brønnøysundregistrene og Lånekassen. Hensikten med det tidlige involveringsarbeidet var å dele brukerinnsett og etablere en felles problemforståelse. I videre arbeid dreide fokus mot å identifisere og enes om aktuelle samarbeidsområder som skulle inngå i statsingen, estimere kostnader og gevinster ved disse og

planlegge gjennomføring. Samarbeidsområdene inkluderer etablering av bedre og mer sammenhengende tjenester for brukere, videreutvikling av forretningsprosesser, modernisering av IT grensesnitt og regelverksutvikling.

En sentral diskusjon høsten 2020 er hvilken finansieringsmodell som skal legges til grunn for andre etaters kostnader i satsingen. Det forutsettes at de eksterne kostnader, som pt. utgjør ca 10% av den samlede kostnadsrammen i programmet, inngår i satsingsforlaget. Det diskuteres tre alternative modeller for hvordan tildelte midler skal fordeles ut til etatene.

- a. Rammen (P50) fordeles via respektive eierdepartement. Rammen for en enkelte etat vil i dette alternativet inneholde deres respektive andel av usikkerhetspåslaget opp til P50. Det antas at modellen vil gi større sikkerhet for prioritet hos berørt etat.
- b. Rammen (P50) gis i sin helhet til SKE. Berørte etater får en belastningsfullmakt for deres andel av basiskost, og SKE kan disponere usikkerhetspåslaget opp til P50 der det eventuelt blir størst behov for dette. Alternativet gir større rom for endringer i scope mellom etater underveis i forløpet.
- c. Hybridmodell hvor både a) og b) benyttes avhengig av kostnadens størrelse og grad av uavhengighet mellom etatene i gjennomføringen

Alternativene har ulik konsekvens for rapportering av fremdrift, kostnader og gevinster samt for risikostyring og endringshåndtering. Men det antas også at alternativene har ulik betydning for programmet mulighet for å lykkes med det tverretatlige samarbeidet og leveranse av sammenhengende tjenester.

Det er i den forbindelse et ønske om å be om SKATEs betraktninger vedrørende finansieringsmodell og antatte konsekvenser for tverretatlig styring og forankring.

Satsningen vil fra oppstart i 2022 bli organisert som et program, med Divisjonsdirektør Innkreving i Skatteetaten som programeier. Under programmet vil det til enhver tid være et antall prosjekter med egne styringsgrupper. I tillegg til et programstyre i Skatteetaten vil det bli opprettet et tverretatlig programstyre med representanter for de ulike etatene. De eksterne etatene vil dessuten delta i prosjektenes styringsgrupper og andre prosjektfora der det er relevant.

Sentrale diskusjonspunkter inkluderer:

- Styringsmodell, herunder endringshåndtering og risikostyring, i et tverretatlig program
- Ansvar for realisering av gevinster for f.eks innbyggere og næringsliv, der dette går på tvers av etater
- Muligheten for at enkeltprosjekter under programmet eies av en annen etat enn den etaten som eier programmet

Spørsmål 2: *Hvordan skal offentlige etater samlet løse utfordringen med manglende juridisk handlingsrom for sammenhengende tjenester og datadeling?*

Det å dele informasjon og skape sammenhengende tjenester på tvers av det offentlige krever utvikling og samarbeid.

For å tilpasse regelverket må gapet mellom dagens situasjon og fremtidens krav identifiseres. En slik prosess krever et samarbeid mellom de involverte parter. Samarbeidet må også være innrettet i samarbeid eller i regi med de ansvarlige departement, slik at lovarbeidet så tidlig som mulig får ønsket fart og retning. I det videre vil Skatteetatens forprosjekt "Fremtidens Innkreving" og planene der tjene som et konkret eksempel.

Behovet for regelverksendringer

Datadeling er i dag regulert i et komplekst nettverk mellom tilbydere og konsumenter, noen ganger med lengre datadelingskjeder der hvert ledd har egne sett med datadelingsregler. Hjemmel for innhenting og bruk av data, samt innholdet i datasettene, er som oftest spesielt tilpasset en tjeneste eller en aktørs bruk. For nye tjenester, og særlig dersom tjenesten har ambisjon om å være sammenhengende på tvers av sektorer i det offentlige, må man derfor gå ut ifra at det alltid vil være behov for regelverksendringer.

Skatteetaten har som mål å transformere innkrevingsområdet i vid forstand. Med "vid forstand" menes eksempelvis aktiviteter som også kan hindre at krav oppstår, hindre at de kommer til innkreving eller forebygge forhold knyttet til økonomi eller annet som gjør at krav ikke lar seg kreve inn.

For å ta ut ønsket gevinstpotensial må det for det første skje endringer på det som gjelder selve kjernen i innkrevingen. Her er det igangsatt et eget lovprosjekt i regi av ansvarlig departement (FIN) med involvering av JD for det som vil berøre deres ansvarsområde (innkreving gjennom tvang). Fremtidens innkreving samarbeider med ressurser justissektoren for å identifisere behov.

For tilpasninger i prosesser som skjer tidligere i verdikjeden til Skatteetaten skjer samarbeidet internt og så lenge endringene skjer innenfor eget regelverk vil endringsønskene kunne gå i ordinært spor med eget departement.

Fremtidens innkreving har også som ambisjon å bidra til realisering av tjenester i det offentlige som er knyttet til en livshendelse som kan få innvirkning for innkrevingen. Eksempelvis er det et mål å la hendelsen "Få barn" ha innvirkning på noen av innkrevingstiltakene, men også at data eller tjenestetilbud knyttet til innkreving og øvrig del av Skatteetaten kan være et bidrag til å gjøre andre tjenester komplette, slik som å "Starte og drive bedrift".

Denne typen endringer kan neppe løses tilstrekkelig i verken innkrevingsregelverk eller i regelverk som er knyttet til verdikjeden i Skatteetaten. Her må endringene skje i et samarbeid med de involverte parter knyttet til en livshendelse eller tilsvarende områder eller hendelser som berører flere offentlige aktører. Et slikt behov krever også en annen form for samarbeid på regelverksområdet.

Samarbeid på regelverksområdet

Når delingsbehovet eller tjenestene berører ansvarsområdet til flere etater fra ulike sektorer i det offentlige, slik som det gjør flere steder for Skatteetatens forprosjekt på innkrevingsområdet, kan arbeidet med å skape et juridisk handlingsrom medføre utfordringer. Siden slike endringer krever tid, er det vesentlig å starte tidlig og riktig.

Med bakgrunn i dagens ansvarsdeling, og dersom man ser isolert på hver etat eller hver del av offentlig sektor, er man neppe rigget til å gi samarbeid på tvers av sektorer tilstrekkelig prioritet, heller ikke når det gjelder det juridiske. Det kan også finnes argumenter mot å rigge seg for mye mot tverretattlig samarbeid, særlig dersom man er tidlig ute, for det kan gå ut over effektiv utvikling på egne kjerneområder. Det riktige her, og i alle fall i første omgang, kan være å finne et nivå der det er enklere å planlegge og gjennomføre sammenhengende tjenester.

Modellen "*Starte sammen, forme sammen og levere sammen*" oppleves som et godt rammeverk, og Skatteetaten har forsøkt å legge opp løpet etter denne. Når det gjelder regelverk og denne modellen så legges det kanskje først opp til en skikkelig gjennomgang av regelverket i fasen "forme sammen".

Siden regelverk tar lang tid ønsker Skatteetaten å starte så tidlig som mulig. De helt konkrete juridiske endringsbehovene, samt strategi for å løse disse, kan nok komme senere i en "forme sammen"-fase eller en parallell til dette gjennom eget regelverksprosjekt. Strategien, og den senere gjennomføring av denne, antar vi likevel er avhengig at regelarbeidet allerede har kommet i gang. En tidlig involvering av ansvarlig departement er også anbefalt i modellen og vi antar at det er avgjørende for regelverksarbeidet at det kommer i gang i regi av de ansvarlige departement, eller som et minimum er tydelig forankret og koordinert, for å oppnå effekt tidsnok.

Tidlig involvering på regelverkssiden er også være viktig for å

- få juss og informasjonssikkerhet i førersetet ved nye løsninger.
- gjennomføre tidlig personvernkonsekvensvurdering (DPIA)
- vurdere hvilke områder som kan være modne for sammenhengende tjenester

Saken vil bli framlagt av prosjekteier og divisjonsdirektør Cecilie Solum, prosjektleder Bente Dahle og ansvarlig for juridisk arbeidsstrøm i prosjektet Mats Jentoft.
Saksframlegget er utarbeidet av Skatteetaten, 23.11.2020