

Finansiering

Skates fagdager

4. og 5. mai 2022



Finansiering

Bakgrunn

Bakteppe

- Det har i mange år vært jobbet med finansiering, bl.a.:
 - [Difirapport 2010:17 Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor](#)
 - 2014 – Notat – finansiering av nasjonale felleskomponenter
 - 2016 – Notat – Finansieringsmodeller for økt digitalisering i offentlig forvaltning (ST 7.1 og 7.2)
 - [Digital agenda for Norge - Meld. St. 27 \(2015-2016\)](#), kap. 11.1
 - [2018 nr 1 - Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter](#)
 - [Ekstern evaluering \(A2\) av medfinansieringsordningen \(1.12.21\)](#)
- Fortsatt er finansiering en av de viktigste hindrene for digitalisering

Skates råd om tverrsektoriell styring (9.12.21) knyttet til finansiering:

- **Etabler finansieringsmekanismer som bidrar til trinnvis utvikling og samarbeid på tvers**
Dagens finansieringssystem stimulerer ikke til tverrsektorielle satsninger. Vi opplever også at statens prosjektmodell for store investeringsprosjekt kolliderer med smidig utvikling og innovasjon.
- Vi anbefaler at det etableres en felles pott for trinnvis finansiering av tverrsektorielle tiltak, herunder realisering av livshendelsene. Finansieringen bør inkludere utvikling, drift og forvaltning. Skate involveres i innretningen av en felles pott. Det viktige er at potten benyttes til tverrsektorielle tiltak, og at man har styringsmodeller for bruk av midlene som har tillit blant samarbeidspartnerne. I tillegg til å støtte utvikling og drift, kan en slik pott innrettes for å støtte innovasjon og risikotaking i en tidlig fase.
- Behovsdrevet og smidig tjenesteutvikling innebærer ofte å bruke pengene på en annen måte enn før – ikke nødvendigvis å bruke mer penger. Vi mener at det er behov for å vurdere nytte og kostnader helhetlig, på tvers av sektorer. I dag er det krevende å håndtere tiltak der gevinstene ved tiltaket kommer et annet sted enn der man tar kostnadene.
- Vi kan også lære av at flere land tar nå i bruk trinnvise finansieringsmodeller, som f.eks. 10x Investments i USA og «Utmaningsdriven innovation» i Sverige. I disse finansieringsmodellene deles forløpet inn i fire faser: undersøkelse, oppdagelse, utvikling og skalering hvor man tar stilling til finansiering i overgangene mellom fasene.

Den kan ses i sammenheng med uttesting av ordning med frie innovasjonsmidler for fornyelse av offentlig sektor, som fremgår av Hurdalsplattformen.

Kilde: Skates brev til KDD av 9.12.21 og fra [Skates erfaringsrapport for 2021](#)

Skates råd om medfinansieringsordningen:

Retningslinjene til Medfinansieringsordninga bør endres

Kravet i medfinansieringsordninga om budsjettkutt etter realisering av løsningene det søkes støtte til bør endres. Kravet fører til at prosjekt av typen fellesløsninger/infrastruktur er vanskelige å gjennomføre innenfor retningslinjene til ordningen. Slike prosjekt gir sjelden kostnadsbesparelser for søkerne, men fører til gevinster hos mange andre. Forankring av gevinster med tilhørende budsjettkutt i hele eller store deler av offentlig forvaltning er svært vanskelig å få til i praksis for søkerne til ordningen.

Samtidig er fellesløsninger, som skal inngå i felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling, en viktig suksessfaktor for å lykkes med digitaliseringsstrategien og de sammenhengende tjenestene. Manglende finansiering av slike prosjekter har negativ innvirkning på tempoet i gjennomføringen av digitaliseringsstrategien.

For å støtte enda mer opp under digitaliseringsstrategien for offentlig sektor bør Medfinansieringsordninga rendyrkes mot strategisk prioriterte fellesløsninger og andre tverrgående tiltak som sammenhengende tjenester. Risikokapital til tidligfase er viktig og noe ordningen bør bidra til. Kravet om minimum 5 millioner for enkelttildelinger bør fjernes og en bør vurdere løpende tildelinger gjennom året i stedet for en årlig tildeling.

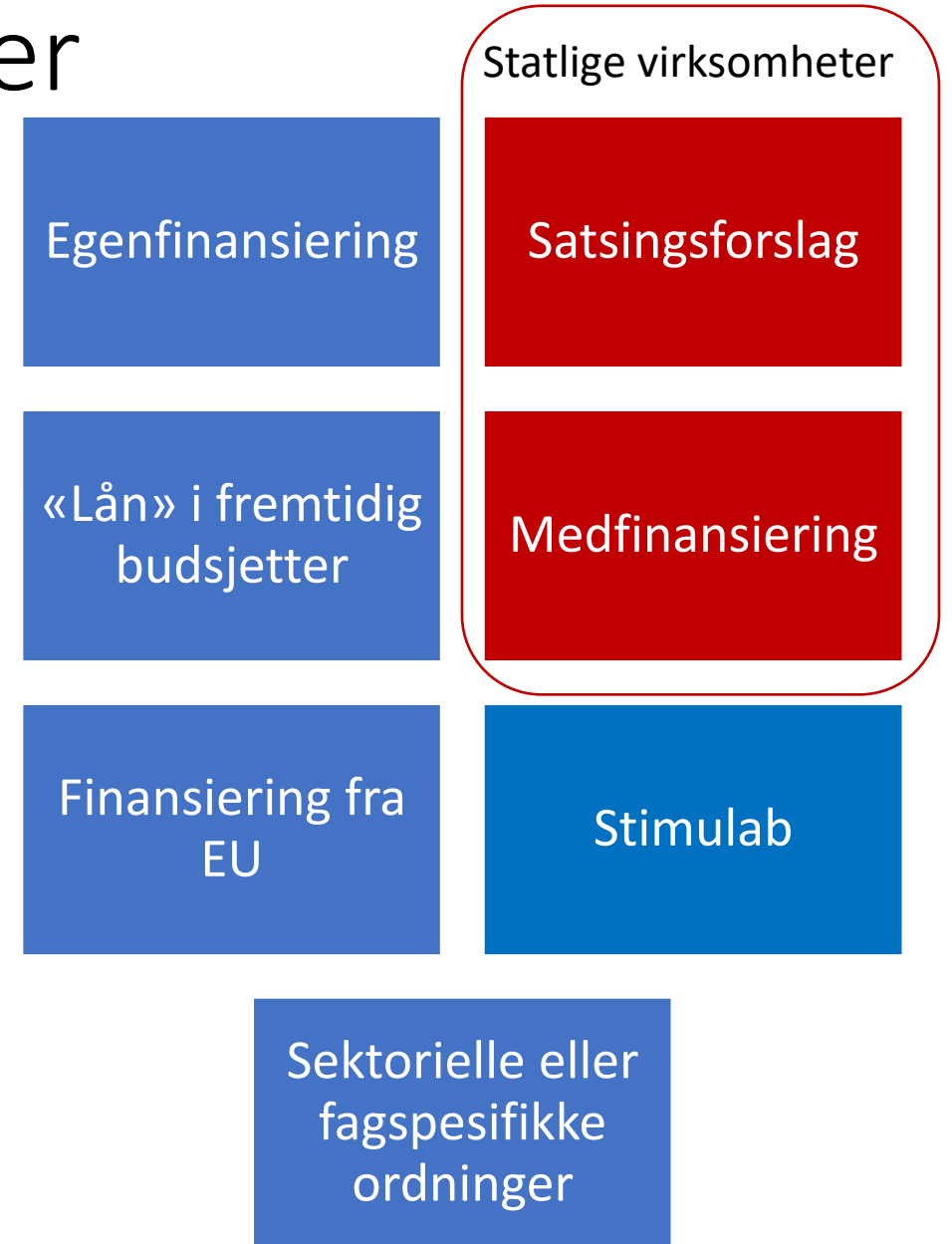
Det bør også vurderes hvordan ordningen på andre måter kan støtte bedre opp under hvordan en gjennom smidig utvikling arbeider med digitalisering i dag. Ved å være mindre byråkratisk, mer fleksibel og ha en mer smidig prosess kan man stimulere til flere spennende og innovative løsninger.

Vi viser for øvrig til denne erfaringsrapportens kapittel «Råd om tverrsektoriell styring» og våre råd der om å etablere finansieringsmekanismer som bidrar til trinnvis utvikling og samarbeid på tvers.

Kilde: [Skates erfaringsrapport for 2021](#)

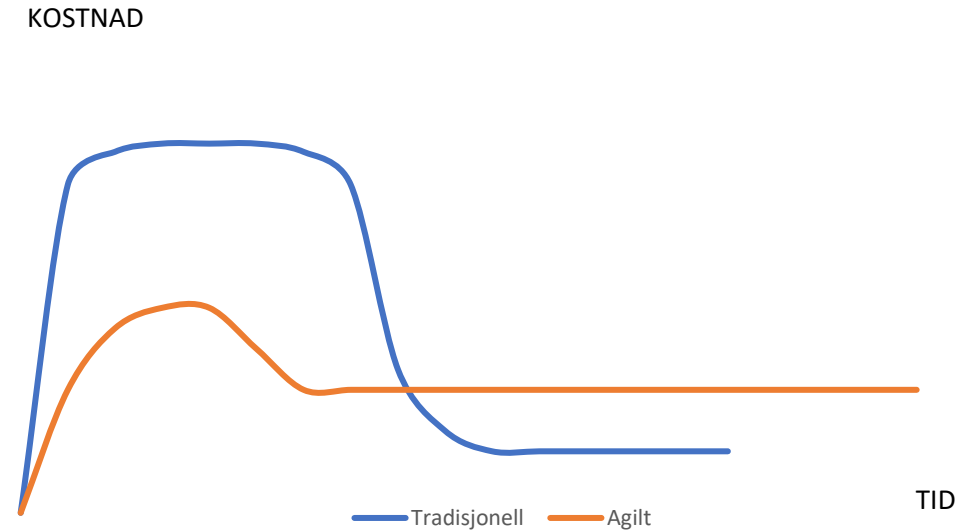
Dagens finansieringsordninger

- Vanligste finansieringsmodeller er egenfinansiering og satsingsforslag
- Flere ordninger er kun for statlige virksomheter
 - [Digifin](#) er en egen ordning for kommune-sektoren
- Flere av ordningene er lite fleksible mht. frister og vilkår
 - Eks. Statens prosjektmodell på Digitaliseringstiltak større enn 350 mill.
 - Medfinansieringsordningen



Dagens finansieringsmodeller er dårlig tilpasset nye måter å jobbe med digitalisering (kontinuerlig utvikling)

- Dagens finansieringsmodeller tufter på tradisjonell fossefalls-metode, med store kostnader i utviklingsperioden og lavere kostnader i driftsfasen.
- I dag skjer utviklingen smidig, hvor løsningen utvikles gradvis og kontinuerlig gjennom løsningens levetid. Her er tradisjonelle satsingsforslag, medfinansieringsordningen og statens prosjektmodell dårligere egnet, siden det ikke er et klart skille mellom utvikling og drift.
- Kontinuerlig utvikling vil normalt føre til lavere initielle kostnader (nyutvikling), og høyere løpende utviklingskostnader
- Kontinuerlig utvikling vil skape raskere verdi og hvis man lykkes, høyere verdi over lengre tid sammenlignet med fossefall



Illustrasjon – brukt på Skate AUs fagdager september 2021

Hva skal finansieres?



- Deling av data på tvers av virksomheter og sektorer
- Sammenhengende tjenester
- Fellesløsninger - felles og i de enkelte sektorene

- *Digitalisering og tjenesteutvikling i virksomhetene og kommunene
Dette finansieres normalt innen eget budsjett eller i form at satsingsforslag*

Noen hovedutfordringer

1. Dagens finansieringsmodeller er dårlig tilpasset nye måter å jobbe med digitalisering (smidig og kontinuerlig utvikling)
2. Økt bruk av fellesløsninger gir høyere kostnader for fellestjenesteleverandør, og når sentralfinansieringen ligger fast, må brukerfinansieringen øke
3. Brukerbetaling (fakturering) av fellesløsninger skaper kompleksitet og uforutsigbarhet for brukerne. Årsaker kan være trappetrinns-modeller, fordelingsmodeller for kostnadsdeling og ulike modeller for fellesløsningene
4. Deling av data hindres av at kostnadene kommer hos tilbyder og gevinstene hos konsument, og at det mangler finansieringsordninger for å kompensere for dette
5. Utvikling av sammenhengende tjenester innebærer kostnader som ikke dekkes godt nok med dagens finansieringsmodeller. Det mangler prinsipper for hvordan kostnadene skal fordeles mellom virksomheter som inngår i sammenhengende tjenester

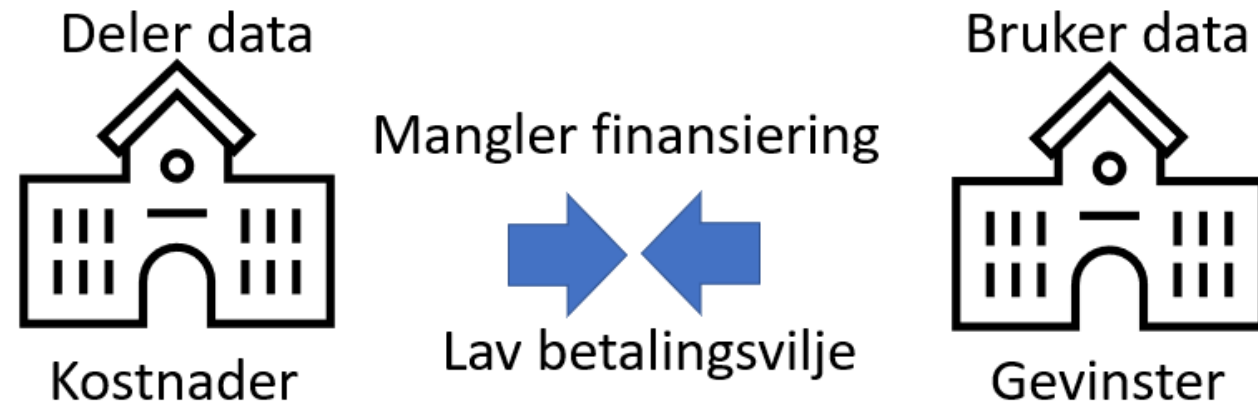


Finansiering

Deling av data

Finansieringsmodeller for deling av data på tvers av virksomheter og sektorer

- Distribusjon av data til andre er kostnadskrevenende for tilbyder, og gir små eller ingen økonomiske gevinster
 - Distribusjon er sjelden en kjerneoppgave for tilbyder
 - Deling av data skal som hovedregel være gratis for konsumentvirksomhetene
- Manglende finansiering fører derfor til at data deles i mindre grad enn ønskelig





Finansiering

Sammenhengende
tjenester

Utvikling av sammenhengende tjenester innebærer kostnader som ikke dekkes godt nok med dagens finansieringsmodeller

- Sammenhengende tjenester er *tjenester som oppleves helhetlig for brukerne, uavhengig av hvilke virksomheter som tilbyr dem.* Livshendelser er eksempler på dette
- Utvikling av tjenestekjedene innebærer at kostnader vil fordele seg på tvers av virksomhetene som inngår i tjenestekjeden
- Sammenhengende tjenester kan involvere svært mange virksomheter, og endring ett sted vil kunne få konsekvenser for andre
- Utvikling av sammenhengende tjenester går over lang tid
- Det mangler prinsipper for hvordan kostnadene skal fordeles mellom virksomheter som inngår i sammenhengende tjenester

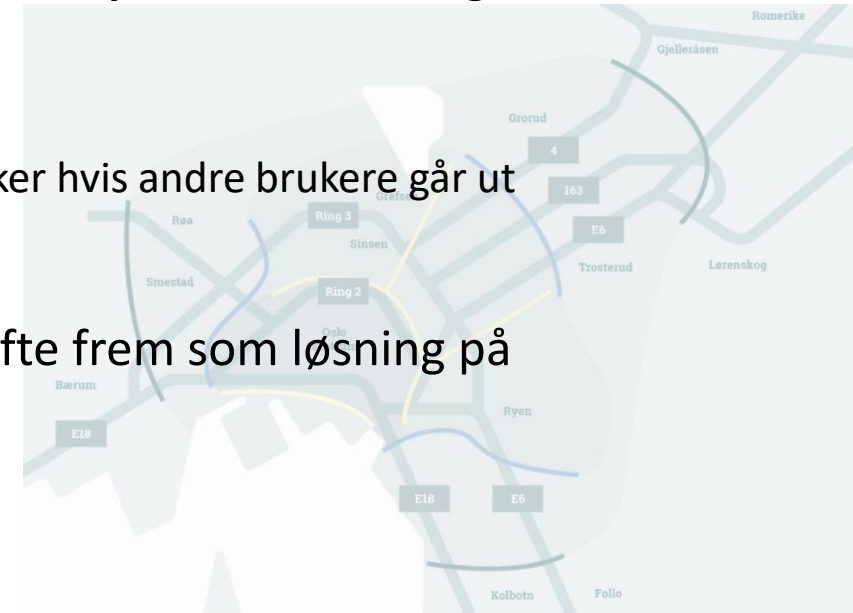


Finansiering

Fellesløsninger
og infrastruktur

Manglende finansiering av nasjonale og sektorielle fellesløsninger

- Normalt har utvikling av fellesløsningene og infrastruktur blitt finansiert av satsingsforslag, med lang utviklingstid etter fossefallmetoden
- Drift og videreutvikling har vært finansiert gjennom forvalterens driftsrammer og bruk har i stor grad vært brukerfinansiert (eks. ID-porten og Altinn)
- Økt bruk medfører økte kostnader som ikke dekkes gjennom brukerbetalingen, og fellesløsningene blir underfinansierte slik at nødvendig videreutvikling reduseres
- Brukerbetaling skaper økonomisk uforutsigbarhet og kompleksitet for tjenesteeierne, og kan føre til redusert bruk av fellesløsningene
 - Trappetrinns-modeller med betydelige trinnvise økninger i betaling
 - Store kostnadsøkning som veltes over på brukerne
 - Modeller for kostnadsdeling der kostnadene for gjenværende brukere øker hvis andre brukere går ut
 - Ulike finansieringsmodeller for fellesløsningene
- Sentralfinansiering med kutt i departementenes budsjetter dras ofte frem som løsning på finansieringsutfordringene av fellesløsningene





Finansiering

Gruppeoppgaver

Gruppeoppgaver – hvordan kommer vi videre med finansieringsutfordringene?

- Spørsmål 1: Deling av data
 - Hvilke prinsipper bør legges til grunn for å få god finansering ved deling av data?
- Spørsmål 2: Sammenhengende tjenester
 - Skate har tidligere foreslått en felles pott for finansiering av sammenhengende tjenester. Hvilke prinsipper (herunder ansvarsforhold) bør legges til grunn for prioritering og disponering av en slik pott?
 - Hvilke prinsipper bør ligge til grunn ved finansering av senere videreutvikling og livsløpskostnader i sammenhengende tjenester?
- Spørsmål 3: Nasjonale og sektorielle fellesløsninger
 - Skate har tidligere foreslått en felles pott for finansiering av nye fellesløsninger. Hvilke prinsipper (herunder ansvarsforhold) bør legges til grunn for prioritering og disponering av en slik pott?
 - Økt bruk av etablerte løsninger kan medføre underfinansiering av drift og forvaltning, hvilke prinsipper bør ligge til grunn for å løse dette?



Vedlegg:
Oppsummering
fra AUs fagdager
september 2021
om finansiering

Behov for endrede eller nye finansieringsvirkemidler

- Medfinansieringsordningen eller nye ordninger må ta høyde for nye måter å digitalisere på. Gjennom *kontinuerlig utvikling* spres ressursbruk og gevinster over lengre tid. Dette reflekteres ikke i dagens [vilkår](#) for medfinansiering (*«Medfinansiering kan gis i maksimalt tre budsjettår, men prosjektet kan gå over fire år»*)
- Etablere en finansieringsordning for å finansiere utvikling av sammenhengende tjenester – som skal dekke kostnader som oppstår «mellom» aktørene som inngår i de sammenhengende tjenestene
 - Dette kan enten være i form av en ny ordning eller bruke medfinansieringsordningen (som innebærer at kriteriene må endres)
- Det bør etableres forretningsmodeller som gjør at det lønner seg å dele data i offentlig sektor og med næringsliv
 - Tilbyder bærer hoveddelen av kostnadene mens konsumentene har hoveddelen av gevinstene. Dette kan løses på flere måter (eller i kombinasjon):
 - Bruke medfinansieringsordningen, med tilpassede kriterier (f.eks. egenkapital)
 - Etablere en «startup-ordning» for å dekke initielle kostnader hos tilbyder, enten fullfinansiert av det offentlige eller samfinansiert med næringslivet («grunnrente» for bruk av data)

Bedre bruk av dagens finansieringsvirkemidler

- Virksomhetene trenger en sterk *støttefunksjon* til å finne og søke om finansiering fra EU (og andre finansieringsordninger), som har kapasitet og kompetanse til å hjelpe virksomhetene. Uten en slik støtte blir det for vanskelig og ressurskrevende for virksomhetene å hente inn finansiering fra EU.
- Det bør være mulighet å kunne søke om medfinansiering *fortløpende*, ikke bare 2 ganger i året
- Fellesløsningene og infrastruktur bør *sentralfinansieres*, brukerbetaling skaper unødig byråkrati og økte kostnader.
- Forvalterne av fellesløsningene bør ta en grundig gjennomgang av sine fellesløsninger for å rydde vekk fellesløsninger og infrastrukturer som gir liten nytte, dette vil gi reduserte kostnader

Bør det vurderes en arbeidsgruppe som ser nærmere på deler av disse finansieringsutfordringene?



Vedlegg:
Utklipp fra
Digital agenda
kap 11.1
prinsipp 9

Digital agenda kap. 11.1 Strategiske prinsipper for nasjonale felleskomponenter, prinsipp 9:

Forutsigbare finansieringsmodeller som bidrar til digitalisering

Finansieringsmodeller for felleskomponenter skal stimulere til rask og hensiktsmessig tjenesteutvikling innen den enkelte sektor og på tvers av sektorene, og gi forutsigbare kostnader for både tjenesteeiere og felleskomponentforvaltere.

a. Finansieringsmodellene skal være enkle og forutsigbare, med så lite administrasjon som mulig. Likeartede felleskomponenter skal finansieres så likt som mulig.

b. Faste kostnader til drift, forvaltning og grunnleggende utvikling av felleskomponentene skal dekkes gjennom bevilgninger til felleskomponentforvalteren.

c. Felleskomponentforvaltere skal ikke ta betalt fra tjenesteeiere for tilgang til grunndata fra registre som er nasjonale felleskomponenter.

d. Felleskomponentforvaltere som forvalter andre nasjonale felleskomponenter enn registre, skal ta betalt for brukskostnadene som påføres felleskomponentforvalteren. Tjenesteeiere betaler for en relativ andel av felleskomponentforvalterens variable drifts- og forvaltningskostnader.

e. Felleskomponentforvaltere skal ha åpenhet om sine prioriteringer og kostnader, slik at det er klart hva som benyttes til drift og forvaltning og hva som benyttes til utvikling.

f. Fakturering av tjenesteeiere skal være hovedregelen for brukerbetaling.

g. En eller flere tjenesteeiere kan sammen betale for prioritet fra felleskomponentforvalteren, så lenge dette ikke hindrer vedtatte overordnede mål og prioriteringer.