

Rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger

VERSJON 1.0 – 19. DESEMBER 2023

Arbeidsgruppe under Skates AU

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Rammeverkets formål og innhold.....	3
2.1	Følgende problemer oppleves ofte med dagens finansieringsmodeller	3
2.2	Finansieringsmodeller og økonomisk teori	5
2.3	Mål for Rammeverket.....	6
2.4	Avgrensninger	6
3	Begrepsbeskrivelser	8
4	Sentrale prinsipper for finansieringsmodeller	11
5	Iterativ tilnærming for å utforme finansieringsmodeller.....	12
5.1	Sett mål	13
5.2	Identifisere rammer	14
5.3	Beskrive alternativer.....	16
5.3.1	Kostnadskomponenter	18
5.3.2	Vurdering av finansieringskilder.....	20
5.3.3	Detaljeringsnivå for kostnadene	24
5.4	Vurdere fordeler og ulemper og anbefale modell.....	25
5.5	Beslutte modell.....	25
5.6	Evaluer finansieringsmodellen	25
6	Eksempler.....	27
7	Forvaltning og videre arbeid	29
8	Kilder	30
9	Mandat og arbeidsgruppe.....	31

1 Innledning

Dette rammeverket skal være til hjelp for forvaltere og tjenesteeiere i offentlig sektor for å lage gode finansieringsmodeller for fellesløsninger, fra konsept til utfasing. Dette gjelder uavhengig av hvilke finansieringskilder som vurderes.

Finansiering av nasjonale og sektorielle fellesløsninger er en viktig utfordring ved digitaliseringen av offentlig sektor.

Fellesløsninger er «byggeklosser» for å kunne utvikle digitale tjenester, eller de inngår som del av tjenesteproduksjonen. De kan være nasjonale fellesløsninger som store deler av offentlig sektor og i enkelte tilfeller næringslivet kan benytte (f.eks. ID-porten og folkeregisteret), eller sektorielle fellesløsninger som i hovedsak benyttes innen en sektor (f.eks. Fiks-plattformen for kommunene, Microdata.no for forskningssektoren og E-resept for helsesektoren).

Formålet med fellesløsninger er å dekke felles behov for flere virksomheter eller sektorer, og de skal bidra til å effektivisere og forenkle utvikling og tjenesteproduksjonen. Det vil ofte være samfunnsøkonomisk lønnsomt å løse felles behov en gang fremfor at alle må løse behovet selv. I mange tilfeller vil ikke behovet bli løst uten en fellesløsning, og i tillegg vil en fellesløsning kunne gjøre det enklere for innbyggere og næringsliv å forholde seg til offentlig sektor. I tillegg til finansieringsmodeller som gir insentiver til bruk av fellesløsninger, kan det også benyttes andre virkemidler som for eksempel regulering for å sikre bruk av fellesløsningen.

Vi ønsker innspill på og erfaringer med bruk av rammeverket. Dette kan sendes til Digdir.

2 Rammeverkets formål og innhold

En god finansieringsmodell er oversiktlig for alle, kostnadseffektiv¹ og fører til god ressursutnyttelse for offentlig sektor. I dette kapittelet drøftes først hvilke problemer som ofte oppleves med dagens finansieringsmodeller, før det ses på mål for rammeverket med arbeidet.

2.1 Følgende problemer oppleves ofte med dagens finansieringsmodeller

Her oppsummeres problemer som vi har erfart med ulike finansieringsmodeller, og mulige konsekvenser av disse problemene. De potensielle problemene bør hensyntas ved vurdering av alternativer, se kapittel «4.4 Vurdere fordeler og ulemper og anbefale modell»

Mulige problemer	Mulige konsekvenser
Arbeidet med finansiering kommer for sent i gang	<ul style="list-style-type: none">- Det oppstår «evige» diskusjoner om finansieringsmodellen- Finansieringsmodellen støtter ikke opp under målene med fellesløsningen- Forankring hos interessenter er mangelfull og kommer for sent i gang
Uklar begrepsbruk skaper misforståelser og dårlig sammenlignbarhet	<ul style="list-style-type: none">- Legitimiteten til finansieringsmodellene blir svekket av at de er vanskelige å forstå, og fordi folk snakker forbi hverandre- Kvaliteten av finansieringsmodellene svekkes grunnet sammenblanding av begrep for kostnader og inntekter- Transparens og etterprøvnbarhet svekkes grunnet uklare begrep og ulik forståelse
Insentiver i finansiering samsvarer dårlig med behov og mål	<ul style="list-style-type: none">- Finansieringsmodellens mekanismer medfører svakere måloppnåelse enn ønsket- Virksomheter som prioriterer ut fra bedriftsøkonomiske kriterier kan ta valg som ikke er samfunnsøkonomisk optimale grunnet incentivene i finansieringsmodellen- Finansieringsmodellen begrenser nødvendig videreutvikling av fellesløsningen for å ivareta brukerbehov selv der det er betalingsvilje. Dermed blir ikke viktige behov dekt, og tjenesteeiere og/eller brukere kan bli frustrert over at løsningen ikke dekker behov som forventet.- Overforbruk eller underforbruk av en tjeneste- Tjenester opprettholdes også om de ikke skaper gevinster- Utbredelse av løsningene hemmes av finanseringskrav- Hvis brukerne mener kostnadene er for høye sammenliknet med andre liknende løsninger eller urettferdig fordelt, kan de reagere ved å utvikle sine egne løsninger. Dette kan føre til duplisering av ressurser og redusert verdi av fellesløsningen.
Feil forutsetninger legges til grunn, eksempelvis for bruk, brukergrupper, gevinster eller kostnader	<ul style="list-style-type: none">- Fellesløsningen underfinansieres, slik at den ikke har ønsket kvalitet og/eller ikke dekker relevante brukerbehov- Det kan også forekomme overfinansiering, hvor løsninger som skaper lite verdi eller ikke blir brukt som forventet allikevel finansieres

¹ Se DFØs beskrivelse av ulike former for effektivitet (kostnads-, formåls- og prioriteringseffektivitet (<https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hva-er-effektiv-ressursbruk>))

	<ul style="list-style-type: none"> - Tjenesteeiere opplever at kostnader blir vesentlig høyere enn det de ble forespeilet i konsept- eller utviklingsfasen.
Uforutsigbare kostnader og inntekter	<ul style="list-style-type: none"> - Uforutsigbare kostnader passer dårlig med offentlige styrings- og budsjett rutiner
Regelverk som fremstår som uavklart	<ul style="list-style-type: none"> - Det kan oppstå forhold eller begrensninger knyttet til EU-regelverk, anskaffelsesregelverk eller annet lovverk - Enkelte brukergrupper kan ekskluderes fra bruk av fellesløsningen, eksempelvis kommuner eller private virksomheter
Arbeidskrevende og kostbar implementering og forvaltning av finansieringsmodell	<ul style="list-style-type: none"> - Det koster uforholdsmessig mye å administrere finansieringsmodellen, både for forvalter som fakturerer og redegjør for kostnader, og for tjenesteeiere som skal kontrollere og betale. Konsekvensen er at uforholdsmessig mye arbeid går med til å flytte penger mellom aktører innen offentlig sektor.
Styringsmodell og finansieringsmodell harmonerer ikke	<ul style="list-style-type: none"> - Finansieringsmodellen legger uønskede føringer til styringsmodell, eksempelvis prosjektstyringsmodell eller produktstyringsmodell - Støy knyttet til spørsmål og sammenhenger med gevinst, gevinstrealisering og styring
Faser i livsløpet med ulike behov, finansieringskilder og mål ivaretas ikke godt nok.	<ul style="list-style-type: none"> - Finansieringsmodellen er ikke tilpasset ulike faser, som etablering, oppskalering, drift og avvikling som kan ha ulike behov for finansiering - Finansieringsmodellen gir ikke riktige incentiver til eksempelvis utbredelse, da det kan være behov for subsidiering for å få volum
Revisjon av modellen er vanskelig i praksis	<ul style="list-style-type: none"> - Man blir sittende i en åpenbart dårlig finansieringsmodell fordi det er veldig vanskelig å endre en modell som er på plass
Tillit mellom forvaltere og brukere er utfordrende.	<ul style="list-style-type: none"> - Mangel på transparens i finansieringsmodellen vil kunne skape misnøye blant brukerne om hvordan tjenesteeierbetalingen utvikles og/eller administreres, særlig hvis kostnadsnivået ikke er tilstrekkelig kommunisert til brukerne. - Mangel på transparens og forutsigbarhet i en finansieringsmodell fører til mye debatt og diskusjon.
Kryss-subsidiering av fellesløsninger	<ul style="list-style-type: none"> - Forvalter kan bruke en løsning der det er høy betalingsvilje, eksempelvis grunnet monopol, til å subsidiere en løsning med lav nytte eller betalingsvilje. Det kan være riktig i en introduksjonsperiode, men over tid medføre dårlig samfunnsøkonomi. - Finansieringsmodellen kan medføre uberettiget mistanke om kryss-subsidiering
Uheldig tilpasning til finansieringskilde	<ul style="list-style-type: none"> - Særskilte krav for å oppnå finansiering fører til f.eks. til underestimert av kostnader til utvikling og drift.

Tabell 1: Mulige problemer og konsekvenser

2.2 Finansieringsmodeller og økonomisk teori

Økonomisk teori kan gi føringer for hvordan finansieringsmodellene bør utformes og hva modellene bør ta hensyn til.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet vs. bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Det kan være avvik mellom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en fellesløsning og den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for en virksomhet. Årsaken til det er at den samfunnsøkonomiske analysen vurderer nytte og kostnader for alle berørte aktører av et tiltak, mens den bedriftsøkonomiske analysen ser på nytte og kostnader som berører egen virksomhet. Se mer om dette i Direktoratet for e-Helse sitt innspillsnotat til rapporten [Evaluering av prismodeller](#) (kapitel 3).

Leverandører som utformer og iverksetter finansieringsmodeller for fellesløsninger må sikre dekning av egne kostnader (bedriftsøkonomiske vurdering). Samtidig er det viktig at utformingen av finansieringsmodellene for statlige tiltak legger til rette for å maksimere lønnsomheten for samfunnet (samfunnsøkonomiske vurderinger). Blant annet bør modellene ta hensyn til potensiell markedssvikt og ujevn fordeling av nytte på tvers av berørte aktører.

Finansieringsmodellene må ta hensyn til hvem som får nytten

Det kan være ulike årsaker til at lønnsomme investeringer for samfunnet ikke alltid realiseres i markedet. Ofte er årsaken til dette markedssvikt. Markedssvikt oppstår når markedskreftene ikke gir insentiver til å realisere tiltak som er lønnsomme for samfunnet. Ved markedssvikt bør staten sikre at det vurderes tiltak som dekker behovene og utreder om de er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Når tiltakene skal finansieres må finansieringsmodellene legge til rette for at nytten for samfunnet realiseres. For at en finansieringsmodell skal være godt utformet må den derfor ta hensyn til potensielle markedssvikter og bidra til å skape insentiver til å løse dem.

Det kan være flere årsaker til markedssvikt². Ofte kan årsaken til markedssvikt være det som blir omtalt som eksterne effekter. Eksterne effekter er når nytten av en løsning tilfaller andre enn de som finansierer den. Eksempler på dette er digitale tiltak som fører til en økning av kvalitet i tilbudet til innbyggerne eller andre, uten at det gir direkte nytte i form av budsjettbesparelser eller andre kvalitetsforbedringer for aktøren(e) som finansierer løsningen³. Dette kan føre til mangel på insentiver til finansiering fra sektoren. For å sikre at nytten av tiltaket realiseres kan det være

² Se mer om årsaker til markedssvikt i f.eks. NOU 1997:27. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-27/id116359/?ch=6>

³ Merk at kvalitet i tjenestene for innbygger også kan tilegnes som nytte for aktøren(e), dette avhenger av fordeling av ansvar for innbyggerne.

nødvendig å kompensere for eksterne effekter eller at løsningen finansieres av egenfinansiering over statsbudsjettet.

En annen årsak til markedssvikt er det som kalles nettverkseffekter. Nettverkseffekter betyr at nytten av en løsning øker når flere tar den i bruk. Ofte er det slik at bruken av en løsning øker når flere har tatt den i bruk, eller planlegger å ta den i bruk. Dette gjelder mange digitale løsninger.

Nettverkseffekter kan føre til manglende insentiver til å ta i bruk og finansiere løsninger før mange andre aktører gjør det samme. Dette kan skape utfordringer for finansiering av løsningen i en tidlig innføringsfase. I disse tilfellene bør det vurderes kompensasjon eller egenfinansiering over statsbudsjettet (se mer om grunnfinansiering lenger ned) frem til løsningen er tatt i bruk av tilstrekkelig mange brukere.

Økonomisk teori versus politiske føringer

Det har ved flere anledninger vært politiske føringer for finansiering av digitale fellesløsninger som ikke samsvarer med økonomisk teori. Dersom politiske føringer for finansiering medfører at finansieringsmodellen ikke kan utformes slik at den tar høyde for en potensiell markedssvikt, bør mulige konsekvenser av dette synliggjøres. En konsekvens av at finansieringsmodellene ikke tar hensyn til eksterne effekter kan være manglende realisering av nytte grunnet manglende finansiering og/eller lite bruk av løsningen. Dersom virksomhetene ikke blir kompensert når de opplever at den bedriftsøkonomiske nytten er lavere enn den bedriftsøkonomiske kostnaden, kan dette føre til at virksomhetene må omprioritere ressurser som igjen kan medføre redusert nytte i andre tjenester.

2.3 Mål for Rammeverket

Målene for rammeverket er å legge til rette for utvikling av gode finansieringsmodeller ved å:

1. Etablere et felles begrepsapparat for finansiering av fellesløsninger.
2. Etablere en felles metode for å etablere og revidere finansieringsmodeller som bygges på god praksis, felles problemforståelse og delt kompetanse fra arbeidsgruppens virksomheter.

2.4 Avgrensninger

- Vi ser kun på finansieringsmodeller som virkemiddel, ikke regulatoriske og kontraktsmessige virkemidler

- Styringsmodell

Ulike styringsmodeller vil kunne støtte opp under valgt finansieringsmodell. Dette rammeverket omhandler ikke utforming av styringsmodell.

- Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene. Modellen kan også anvendes på mindre prosjekter. Dette rammeverket omhandler ikke Statens prosjektmodell.

3 Begrepsbeskrivelser

Aktører		Beskrivelse
Begrep		Beskrivelse
Aktører		Aktører har en aktiv rolle i forhold til fellesløsningen
	Tjenesteeiere (kunde)	De aktørene som bruker fellesløsningene i tjenesteutvikling eller oppgaveløsning. Disse er statlige virksomheter og kommuner, virksomheter som utvikler og utøver offentlig tjenesteproduksjon og private virksomheter. Flere bruker også begrepet kunde om denne aktøren.
	Statlige virksomheter og kommuner	Se forvaltningsdatabasen
	Virksomheter som utøver offentlig tjenesteproduksjon	Virksomheter som opptrer på vegne av statlige virksomheter og kommuner for å utvikle tjenester og tilbyr offentlige tjenester, og bruker fellesløsninger til dette formålet
	Private virksomheter	Virksomheter produserer varer eller tjenester som ikke er ledd i offentlig tjenesteproduksjon.
	Sluttbrukere	De aktørene som bruker tjenester som benytter fellesløsninger. Dette kan være innbyggere, private virksomheter, statlige virksomheter eller kommuner og frivillige organisasjoner.
	Eiere/ansvarlige	Eiere har ansvaret for at fellesløsningene leverer i tråd med avtaler og instruks (f.eks. hovedinstruks for statlige virksomheter). Det er eier som er ansvarlig for at fellesløsningen har en styringsmodell og finansieringsmodell.
	Forvalter (leverandør)	Forvalters rolle er avledet av den fullmakt de er gitt av eier. For mange fellesløsninger er eier og forvalter samme virksomhet. Flere bruker begrepet leverandør om denne aktøren.
	Styringsråd	Styringsråd består av brukere av løsningen, og skal bistå i forvaltningen av fellesløsningen innenfor de strategiske og finansielle rammer som er gitt av eierdepartementet.

Tabell 2: Aktører - begrepsbeskrivelser

Kostnadskomponenter		Begrep	Beskrivelse
		Kostnadskomponenter	De kostnadene som påløper for å skape og opprettholde verdien av en fellesløsning. Kostnadene er fordelt på ulike kostnadskomponenter etter hvilke typer kostnader som skal dekkes.
		Løpende drift og forvaltning	Samlede kostnader knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og brukerdrivne variable kostnader
		Forvaltning og vedlikehold	Organisasjon for å arbeide med prioriteringer og beslutningsprosesser for å opprettholde produktenes tjenestenivå, herunder oppfølging av avtaler, brukere, markedsføring og utbredelse, styring og utvikling av strategier for fellesløsningen. Vedlikehold innebærer å sørge for at systemene er oppdaterte og fungerer som de skal og opprettholder sin nytteverdi, herunder mindre utvikling, regelverksendringer og løpende tekniske og funksjonelle forbedringer
		Drift	Kostnader til teknisk drift av infrastruktur, maskinvare og systemer inkludert teknisk leverandørsupport.
		Brukerdrivne variable kostnader	Driftskostnader som varierer med bruken av produktet. Typisk kostnader som gjennom avtaler med underleverandører prises i henhold til bruk og volum, eksempelvis kostnader for SMS-varsling, antall dokumenter, lagringskapasitet eller antall innlogginger.
		Utvikling	De samlede kostnadene knyttet til utvikling av funksjonalitet som øker nytteverdi. Dette omfatter: - nyutvikling som skal resultere i nye produkter, eller gir vesentlige endringer i eksisterende produkter, basert på behov eller større regelverksendringer. Kan medføre endrede kostnader til drift, forvaltning og vedlikehold. - større utvidelser med utgangspunkt i egne innovasjoner, endringer i teknologi eller brukerlandskapet mv. Ved kontinuerlig produktutvikling er det ikke et skarpt skille mellom løpende drift og forvaltning, og utvikling.

Tabell 3: Kostnadskomponenter - begrepsbeskrivelser

Tjenestekategorier – fellesløsninger	
Begrep	Beskrivelse
Fellesløsning	En fellesløsning er en «byggekloss» som kan benyttes i utviklingen av digitale tjenester, eller som kan inngå som del av tjenesteeiernes oppgaveløsning. En fellesløsning er et virkemiddel som løser likeartede behov slik at digitale tjenester utvikles raskere, rimeligere og med god kvalitet. En nasjonal fellesløsning skal dekke behov for hele eller store deler av offentlig sektor og eventuelt private aktører. En sektoriell fellesløsning skal dekke behov innen en sektor eller innen et fagområde. En virksomhet vil også kunne benytte fellesløsning for intern bruk, eksempelvis knyttet til et arkivsystem, driftsplattform e.l. Løsning som tilbyr tjenester for offentlig sektor kan også være å anse som en fellesløsning, f.eks. felles administrative tjenester.
Datakilde og lagring	- <i>Samling av data</i> som er organisert etter et bestemt formål eller tema, for eksempel folkeregisteret og statistikkdata i SSB. - <i>Lagring</i> samler data fra ulike kilder til bruk for andre, og kan eventuelt sammenstilles og analyseres. Eksempler er Datahotellet og forskningsdata – Microdata.no.
Katalogtjeneste	Katalogtjeneste er systemer som lagrer og organiserer informasjon om ressurser, for eksempel datasett, begreper og tjenester. Eksempler er Geonorge.no og data.norge.no
Datautveksling	Datautveksling er systemer for deling av data og informasjon. Eksempler er Fiks SvarUT/SvarINN og eFormidling
Tillitstjeneste	Tillitstjeneste er tjenester som bidrar til å sikre identitet, autentisitet, integritet og konfidensialitet i elektronisk kommunikasjon. Eksempler er Feide og Maskinporten
Plattform for tjenesteutvikling og produksjon	Plattform for tjenesteutvikling og produksjon er system som gir støtte til å lage, distribuere og kjøre digitale tjenester. Eksempler er Altinn Tjenester og NAIS.
Integrerbare sluttbrukertjenester	En integrerbar sluttbrukertjeneste er en tjeneste som kan kobles sammen med andre tjenester med grensesnitt mot sluttbruker for å skape en helhetlig og tilpasset brukeropplevelse. Eksempler er eInnsyn, Digital post og KS Fiks Minside

Tabell 4: Tjenestekategorier - begrepsbeskrivelser

I Kapittel 5.3.2 er det en oversikt over finansieringskilder.

4 Sentrale prinsipper for finansieringsmodeller

Finansieringsmodellen må understøtte formålet med fellesløsningen – det vil si det behovet fellesløsningen er ment å dekke og verdien den skal gi. Dette kan være å maksimere en samfunnsøkonomisk gevinst, være en fellesløsning hele offentlig sektor skal benytte, ivareta samhandling med eller krav fra EU, øke kvalitet, sikre personvern mv. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom investeringer i prosjekt/utviklingsfasen og driftsfase når finansieringsmodellen utformes og finansieringsmodellen vil ofte tilpasses hva som finnes av mulige finansieringskilder.

Det anbefales at man i arbeidet med å utforme finansieringsmodell tar utgangspunkt i følgende prinsipper:

Prinsipper for finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger

Finansieringsmodellen skal:

- I. gi gode incentiver for samfunnsøkonomisk riktig bruk av fellesløsningen.
- II. understøtte kostnadseffektiv utvikling og drift.
- III. legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk.
- IV. være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter.
- V. etableres tidlig, og evalueres og justeres ved behov.
- VI. bruke etablert styringsstruktur for å ivareta brukermedvirkning ved etablering eller endring av finansieringsmodellen.
- VII. hensynta hvem som får nytte og hvem som bærer kostnadene ved tjenesten
- VIII. ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenesten, eller om det er en tjeneste som tilbys i konkurranse med andre.
- IX. ta hensyn til om løsningen skal brukes utenfor egen sektor, og/eller av privat sektor

5 Iterativ tilnærming for å utforme finansieringsmodeller

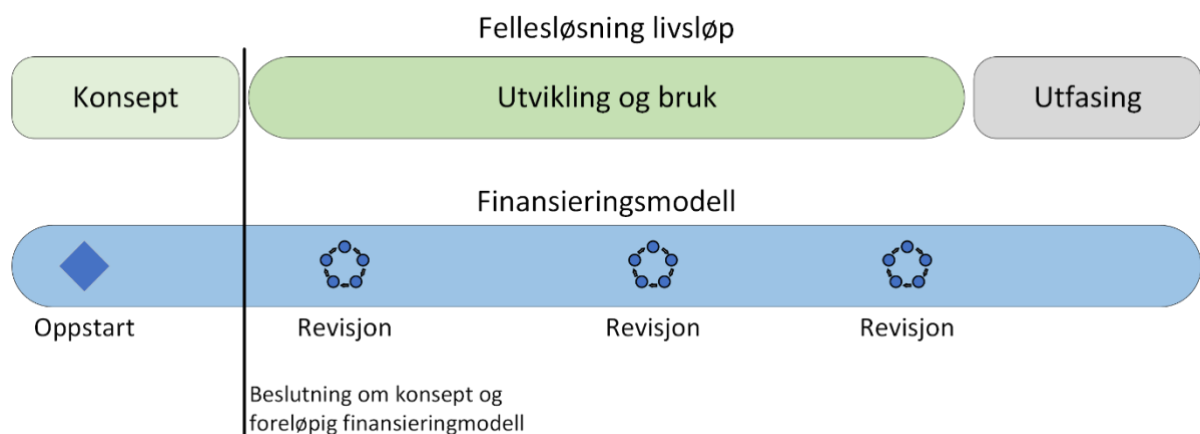
Arbeidet med finansieringsmodellen bør starte allerede i konseptfasen til nye løsninger, da finansiering vil kunne ha betydning for valg av konsept. Forslag til finansieringsmodell og forventninger til hvem som skal bidra med å finansiere drift og forvaltning av en løsning bør være en del av saksunderlaget til investeringsbeslutningen.

Figuren nedenfor illustrerer behov for å etablere finansieringsmodellen i konseptfasen, og deretter å revidere jevnlig/ved behov.

Det vil være nødvendig med justeringer av finansieringsmodellen i tråd med inngåtte avtaler. Eksempler på dette kan være ved behov for større oppgraderinger, når inntekter og kostnader avviker flere år på rad og når store brukere av løsningen går inn eller ut. Styringsmodellen og avtaler kan regulere om og når en slik justering skal vurderes.

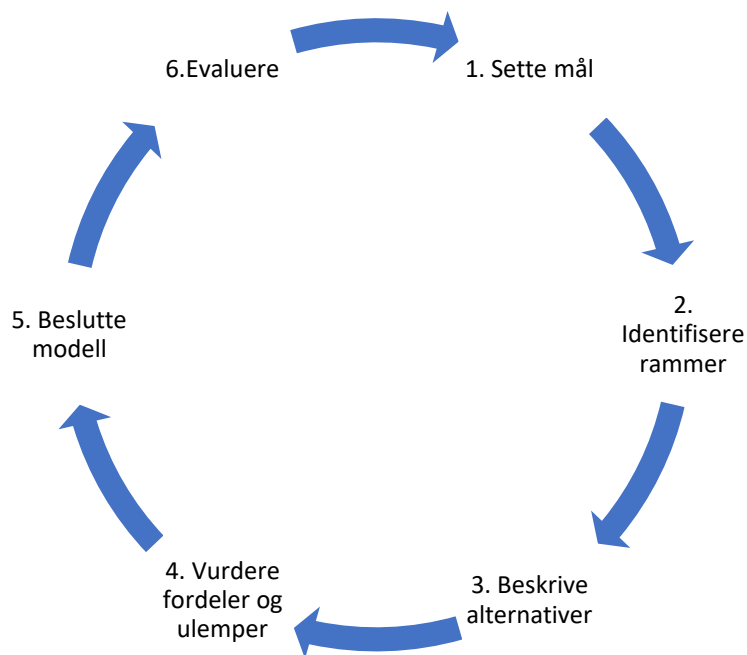
Rammeverket er ment å kunne benyttes som hjelp med å lage gode finansieringsmodeller gjennom fellesløsningens livsløp – fra konsept til utfasing, uavhengig av utviklingsmetodikk. Rammeverket kan også benyttes dersom en virksomhetsløsning utvides til å bli en fellesløsning.

Finansieringsmodellen må imidlertid tilpasses den utviklingsmetodikk som er valgt, f.eks. prosjekt eller kontinuerlig produktutvikling.



Figur 1: Utvikling, og revisjon av finansieringsmodell gjennom fellesløsningens levetid, med tilhørende beslutninger ifm. oppstart og revisjon.

For å utvikle og revidere en finansieringsmodell anbefales en iterativ metode:



Figur 2: Iterativ prosess for å utvikle og revidere finansieringsmodell

Stegene samsvarer med utredningsinstruksen. Prinsippene i 4 ivaretas gjennom den stegvise tilnærmingen.

5.1 Sett mål

I dette steget bør vi fastsette målene for fellesløsningen og finansieringsmodellen og avklare følgende spørsmål, samt hvilken konsekvens de vil ha for finansieringsmodellen:



1 Hvilke av fellesløsningens mål er relevante for finansieringsmodellen?

Se prinsippene I – IV i kapittel 4.

Vurdere hvordan finansieringsmodellen skal støtte opp om målene for fellesløsningen

Som del av arbeidet i konseptfasen for fellesløsning må målene med fellesløsningen

beskrives, jf. [Utredningsinstruksens](#) første spørsmål «Hva er problemet og hva vil vi oppnå?».

2 Hvem har ansvar for å etablere og beslutte finansieringsmodellen?

Det vil normalt være eier av løsningen som har ansvaret for å etablere finansieringsmodellen.

Dette ansvaret kan delegeres til forvalter. Der eier er statlig virksomhet vil det ofte være eiers departement eller regjeringen som har myndighet til å beslutte finansieringsmodellen.

Det kan være nødvendig med tverrdepartementalt samarbeid for å få nødvendig tilslutning til etablering og finansiering av fellesløsning.

3 Er bruk av fellesløsningen pålagt eller vil fellesløsningen tilbys i konkurranse med andre tjenester?

Se prinsipp VIII i kapittel 4.

4 Hvilke tjenesteeiere skal benytte fellesløsningen?

Se prinsipp IX i kapittel 4.

5 Hvem bør medvirke i valg av finansieringsmodell og hvordan skal interessentene medvirke?

Se prinsipp VI i kapittel 4. Tjenesteeierne forventer høyere grad av medvirkning på finansieringsmodellen dersom de skal betale for å bruke fellesløsningen.

Dette steget bør gjennomføres som del av arbeidet i konseptfasen for utvikling av fellesløsningen.

Når målene er avklart, kan vi beskrive rammene som gjelder for fellesløsningen i neste steg.

5.2 Identifisere rammer

I dette steget bør vi identifisere rammer for fellesløsningen og avklare følgende forhold:



1 Hvilke føringer finnes for finansiering av fellesløsningen?

Er føringene for eksempel gitt i regelverk, for eksempel anskaffelsesregelverket, særlovgivning og kommende [regelverk fra EU](#)? Videre kan det være bindinger knyttet til avtaler med underleverandører til fellesløsningen, f.eks. om løsningen kjører på kommersielle infrastrukturer/plattformer og forholdet til andre fellesløsninger sine finansieringsmodeller. Føringene kan legge begrensninger på mulige finansieringskilder, for eksempel begrensning i adgangen til å ta seg betalt for å dele høyverdi datasett.

2 Hvilke rammer gis av type fellesløsning?

Nedenfor har vi beskrevet viktige kjennetegn som kan ha betydning for valg av hvilke finansieringskilder som inngår. I tabell 5 (tjenestekategorier) i kapittel 3 er ulike typer fellesløsninger beskrevet.

3 Hvilken fase skal finansieringsmodellen gjelde for?

Dette kan ha betydning for hvilke finansieringskilder som inngår i modellen. Hvis finansieringsmodellen bare skal gjelde i utviklingsfasen vil det være andre finansieringskilder enn om finansieringsmodellen gjelder for bruksfasen. Allerede i utviklingsfasen bør man ha en plan for langsiktig finansiering av fellesløsningen.

Svarene på disse spørsmålene vil være grunnlag for å beskrive alternative finansieringsmodeller og vurdere disse, se neste steg.

Kjennetegn ved løsning som kan påvirke valg av finansieringskilder:

Her er viktige kjennetegn som kan ha betydning for hvilke finansieringskilder som kan være aktuelle og omfang av disse:

a) Essensiell grunnleggende infrastruktur?

Essensiell grunnleggende infrastruktur består av fellesløsninger som er avgjørende for oppgaveløsningen i offentlig sektor. Hvis fellesløsningene ikke er tilgjengelige, vil store deler av tjenestene i offentlig sektor eller i sektorene stoppe opp. Eksempler på dette er grunndataregistrene og ID-porten. Her er det viktig med stabil og forutsigbar finansiering som sikrer robust og langsiktig drift og videreutvikling av fellesløsningen. Dette kan tilsa at det bør være høy grad av grunnfinansiering.

Samfunnsnyttene øker jo flere som bruker den grunnleggende infrastrukturen. Det kan derfor oppstå en form for monopol. I en monopolsituasjon er det vanskeligere å fastsette hva som er rimelig nivå på eventuell tjenesteeierfinansiering. Her er det særlig viktig å ha god dialog med tjenesteeierne om grunnlag for eventuell tjenesteeierfinansieringen, for å sikre høy grad av legitimitet og for å unngå unødig støy og konflikter.

b) Pålagt bruk av fellesløsninger for tjenesteeierne?

Der det er pålagt bruk av fellesløsning i medhold av regelverk, krav i [digitaliseringsrundskrivnet](#) eller fellesløsninger som må benyttes som følge av krav fra EU bør det være høy grad av grunnfinansiering. Dersom det skal være tjenesteeierfinansiering bør dette vurderes hjemlet i lov eller forskrift. Pålagt bruk vil medføre økte kostnader for den enkelte tjenesteeier, og det kan være utfordrende å kreve betaling for noe tjenesteeierne blir pålagt å bruke. Pålagt bruk kan medføre at løsningen blir et monopol, og da gjelder de samme betraktningene som nevnt til slutt under a). Eksempler på denne type fellesløsning er Kontakt og reservasjonsregisteret (jf. eForvaltningsforskriften § 8) og Oppgaveregisteret (jf. lov om Oppgaveregisteret).

c) Deling av data?

Grunndata skal som hovedregel tilbys gratis, for eksempel data fra folkeregisteret. EU kommer med regelverk som vil begrense adgangen til å ta seg betalt for høyverdi datasett, for eksempel geografiske data, som også vil gjelde i Norge – se informasjonssider på Digdir.no om utviklingen. Dette innebærer at det må gjøres grundige vurderinger av om det vil være anledning til å kreve tjenesteeierfinansiering for å dele data fra datakilder og registre som omfattes av reguleringen av høyverdi datasett.

d) Høy gevinst for tjenesteeierne?

Fellesløsninger som gir høy grad av forventet budsjettmessig gevinst for tjenesteeierne kan forsvare høyere grad av tjenesteeierbetaling. Fellesløsningen kan frigjøre midler i tjenesteeiers budsjett, midler som kan betale for fellesløsningen. Her kan alternativkostnaden for tjenesteeierne ved å benytte andre løsninger inngå i vurderingen. Eksempel på dette kan være autentiseringsløsninger som Feide og ID-porten. Enkelte fellesløsninger har som særlig viktig formål å gi helhetlig informasjon og tjenester til sluttbruker. Her kan økonomisk gevinst for tjenesteeierne være lav, mens nytten er høy for sluttbrukerne, for eksempel eInnsyn. Virksomhetenes ansvar for å tilby brukervennlige tjenester innebærer at det bør kunne kreves tjenesteeierfinansiering.

e) **Kommersielle alternativer?**

Der det er reelle markedsalternativer må det være høyere grad av tjenesteeierbetaling, og forholdet til konkurranseloven må vurderes. Eksempler på dette kan være ressurser for dataanalyse. Her kan det være aktuelt at tjenesteeierfinansieringen må dekke alle kostnadene og fortjeneste.

5.3 Beskrive alternativer

I dette steget skal vi utforske og beskrive ulike alternative modeller. Når mål med fellesløsningen og finansieringsmodellen og rammene er beskrevet, må kostnadene estimeres og det må utforskes ulike måter kostnadene kan finansieres. I tråd med god utredningspraksis bør ulike alternativer vurderes.



Følgende forhold bør behandles i dette steget:

1. **Fastsette detaljeringsnivå for kostnadene**

Som hovedregel vil det være enklere å forstå og vedlikeholde et mindre detaljert oppsett for kostnadene. I kapittel 5.3.3 peker vi på ulike faktorer som påvirker hvilket detaljeringsnivå som er hensiktsmessig. I kapittel 5.3.1 beskriver vi ulike typer kostnader (kostnadskomponenter).

2. **Fordelingseffekter - Estimere kostnader og gevinster**

Hvem får kostnader og gevinster som en følge av fellesløsningen?

I konseptfasen vil det være stor usikkerhet rundt estimatene, men estimatene vil være viktige

for at aktørene skal kunne vurdere konsekvensene av alternativene. Etter hvert vil usikkerheten om kostnadsestimatene bli mindre.

Flere av dagens fellesløsninger ble startet som et internt fagsystem eller register i eivirksomheten. Etter hvert har andre virksomheter ønsket å bruke løsningen, og det blir en fellesløsning. Dette vil stille økte krav til kvalitet og oppetid i løsningen, noe som gir økte kostnader, og som igjen bør reflekteres i en ny eller revidert finansieringsmodell.

3. **Vurdere aktuelle finansieringskilder (se kapittel 3)**

Ofte vil det være flere typer finansieringskilder som inngår i en finansieringsmodell. Fordeling av kostnadene mellom ulike finansieringskilder kan være grunnlag for alternative finansieringsmodeller.

4. **Nærmere vurdering av eventuell tjenesteeierfinansiering**

Dersom fellesløsningen helt eller delvis skal finansieres med tjenesteeierfinansiering bør følgende forhold vurderes:

- a. Hvem får gevinster ved bruk av fellesløsningen, og hvor store er aktørenes gevinster? (ref. prinsipp VII i kapittel 4)
- b. Hvordan bør tjenesteeierfinansieringen fordeles mellom tjenesteeierne (se kap. 5.3.2.1)

5. **Hvordan fordeles risiko mellom aktørene?**

Hvem vil måtte dekke det hvis kostnadene øker mer enn forutsatt? Svaret vil kunne påvirkes av årsaken til at kostnadene øker. Dette vil igjen kunne påvirke hvordan endringer i kostnader håndteres. Styringsmodellen bør inneholde mekanismer for å håndtere finansieringen dersom tjenesteeiere trekker seg ut.

6. **Insentiveffekter**

Hvordan kan man forvente at de ulike aktørene vil tilpasse seg i de ulike modellalternativene og hva bør konsekvensen av det være for utforming og valg modell?

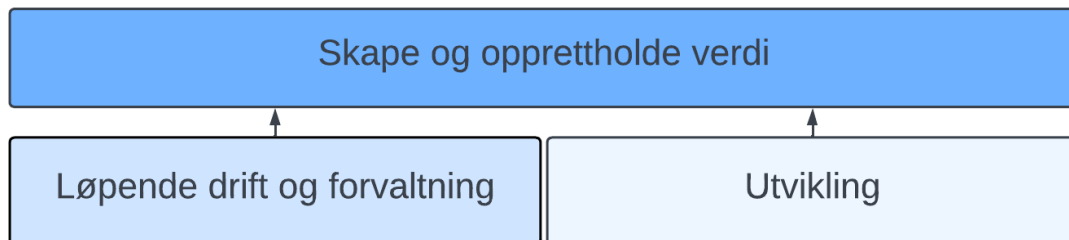
7. **Lag ulike alternative finansieringsmodeller**

Det bør lages flere ulike alternative modeller, hvor fordeler og ulemper vurderes.

5.3.1 Kostnadskomponenter

Figuren nedenfor illustrerer hovedtypene av kostnadskomponenter. Størrelsen på kostnadskomponentene må vurderes for den enkelte fellesløsningen, og vil endre seg over tid, f.eks. som følge av økt bruk eller effektivisering av forvaltningen. Kostnadskomponentene gjelder uavhengig utviklingsmetodikk.

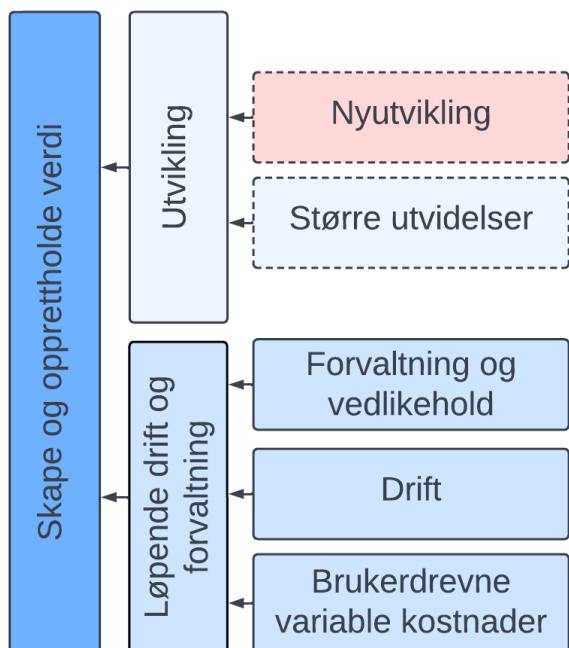
Finansieringskildene skal dekke alle kostnadskomponentene.



Figur 3: Kostnadskomponenter – lavt detaljnivå

Modellen er generell og skiller ikke mellom hvordan fellesløsningen utvikles og driftes, hvorvidt det er snakk om tradisjonell prosjektmetodikk eller smidig produktutvikling.

Det er opp til den enkelte forvalter i samarbeid med tjenesteeierne å vurdere hvor detaljert kostnadene skal beskrives. Figuren over angir hoved-kostnadskomponentene. For at det skal være mulig å vurdere realisme i kostnadene og gi mulighet til å sammenligne kostnadene med andre likartede fellesløsninger bør kostnadene kunne grupperes i tråd med denne modellen. Figuren nedenfor detaljerer kostnadene ytterligere. Hvorvidt det er behov for ytterligere detaljering, må vurderes konkret. Ved smidig utvikling kan man vurdere å utelate kostnadskomponenten *nyutvikling*. Se kapittel 3 for beskrivelse av kostnadene.



Figur 4: Kostnadskomponenter - høyere detaljnivå

For vise hva eventuell tjenesteeierfinansiering skal dekke, bør dette synliggjøres særskilt, og muligens detaljeres.

Kostnadskomponentene vil ikke være like over tid. Økt bruk kan føre til sterkere kostnadsvekst enn forutsatt og enkelte typer kostnader kan ha høyere vekst enn generell prisstigning. Derfor er det viktig at finansieringsmodellen har mekanismer og avtaler med brukerne for å ta høyde for uforutsett kostnadsvekst. Det bør også ligge inne i finansieringsmodellen hvordan lavere kostnader enn estimert skal behandles.

I fordelingen av kostnadskomponenter er det viktig å identifisere de viktigste kostnadsdrivere, som bør hensyntas i finansieringsmodellen.

Eksempler på kostnadsdrivere:

- Komplexitet i system (endringer fører til høye kostnader)
- Antall brukere og bruksmønstre (oppfølging, integrasjoner og belastning)
- Omfang av data og datatyper

5.3.2 Vurdering av finansieringskilder

Utformingen av finansieringskilder vil ofte skape stort engasjement og man må vekte ulike hensyn i utformingen. En finansieringsmodell kan bestå av flere finansieringskilder. I tabellen nedenfor er det oversikt over finansieringskilder:

Finansieringskilder		
Begrep		Beskrivelse
Finansieringskilder		Ulike former å finansiere fellesløsningen på. De seks hovedformene for finansiering er søknadsbasert finansiering, grunnfinansiering, tjenesteeierfinansiering, sluttbrukerfinansiering, privat finansiering og lån. En ferdig definert finansieringsmodell er ofte en kombinasjon av disse.
	Søknadsbasert finansiering	Finansiering som baserer seg på søknad og som er i konkurranse med andre tiltak. Omfatter primært finansieringen til utvikling (investering). Eksempler på dette er satsningsforslag og medfinansiering. Hvis finansieringen også omfatter økte varige driftskostnader bør dette behandles som grunnfinansiering.
	Grunnfinansiering	Langsiktig og forutsigbar finansiering som er ment å dekke hele eller deler av kostnadene for å utvikle og opprettholde fellesløsningens verdi. For eksempel bevilgninger fra departement eller dekning innen eierens driftsramme/ rammetildeling. Statlige etater kan overskride driftsbevilgningene med inntil fem prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing på driftsbudsjettet i løpet av de følgende tre budsjettår, jf. Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3. Grunnfinansiering som betinger tilbakebetaling av investeringen i form av fremtidig kutt fra tjenesteeiernes driftsrammer kan også betraktes som lånefinansiering.
	Tjenesteeierfinansiering	Finansiering som kommer fra tjenesteeierne som bruker fellesløsningene i tjenesteutvikling eller oppgaveløsning. Typer tjenesteeierfinansiering er stykkpris, abonnement og samfinansiering
	Stykkpris, transaksjons- eller volumbasert tjenesteeierbetaling	Finansiering basert på bruk i form av kvantifiserbare handlinger for eksempel transaksjoner.

	Abonnement	En avtale om bruk av fellesløsningen for en periode til avtalt pris.
	Langsiktig samfinansiering	Langsiktig samfinansiering ligner på abonnement, men er forpliktende og orientert mot samarbeid mellom partene gjennom fellesløsningens levetid. Det er eksempler på pliktig (regulert) og frivillig langsiktig samfinansiering
	Sentral bevilgning til en virksomhet finansiert av kutt i tjenesteeiernes driftsrammer	Sentral bevilgning finansiert av kutt i tjenesteeiernes (eller sektorenes) driftsrammer. Dette kan skje etter en fordelingsnøkkel basert på gevinstpotensiale, eventuelt basert på kostnader. Se drøftinger i kapittel 5.3 i Difirapport 2010:17 Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor
	Privat finansiering	Næringslivet finansierer utvikling og drift for hele eller deler av fellesløsningen. Fellesløsningen kan være både offentlig og/eller privat eid.
	Sluttbrukerfinansiering	Sluttbrukere betaler for å bruke tjenester
	Gebyr	Når innbygger eller næringslivet bruker fellesløsningen som sluttbruker og det er grunnlag for å ta betalt for tjenesten. Det er offentlig regulert hva gebyret kan dekke og hvordan. Gebyret må samsvare med de reelle kostnadene for tjenesten.
	Lånefinansiering	En avtale mellom en långiver og en låntaker, der långiver gir en sum penger til låntaker mot betaling av renter og gebyrer. Låntaker forplikter seg til å tilbakebetale lånet innen en bestemt frist.

Generelle føringer ved fastsettelse av finansieringskilder

Nedenfor er noen generelle føringer som kan benyttes ved fastsettelse av finansieringskilde:

- **Formålstjenlig.** Valgt finansieringskilde vil medføre kostnader for aktørene. Dette må rettfærdiggjøres ved at finansieringskilden gir ønsket gevinst og styringssignaler.
- **Årsak-virkning.** Brukerdrevne variable kostnader er ofte initiert hos tjenesteeierne. Dette kan f.eks. være kostnader til pålogging, SMS-utgifter, brev til digital postkasse. Denne type kostnad kan være egnet å tjenesteeierfinansiere.
- **Mottatt ytelse.** Finansieringskilden og omfang av finansiering bør stå i forhold til den gevinsten fellesløsningen gir for aktørene.
- **Rimelighet.** Valgte finansieringskilder og metode for kostnadsfordeling bør sees på som rettfærdig og legitim av aktørene.

- **Enkel, forutsigbar og etterprøvable.** Aktørene bør kunne forstå hvordan kostnadene beregnes, og de bør være med å påvirke innretningen på finansieringen. Innretningen på finansieringen bør være enkel og ikke innebære for omfattende kostnader til administrasjon. Det er også viktig at aktørene kan forutse sine kostnader knyttet til bruk av fellesløsningen.
- **Juridiske begrensninger.** Regelverk kan sette begrensninger på innretning og omfang av finansieringskilden, f.eks. at åpne data skal tilbys gratis, jf. [Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data](#), punkt 2.
- **Overskytende midler og underskudd.** Det bør også utvikles retningslinjer for å bestemme hva som skal skje med overskytende midler dersom finansieringen overstiger de faktiske kostnadene. Det samme gjelder underskudd. Ved tjenesteeierfinansiering vil håndteringen av dette avhenge av om tjenesteeier er en statlig etat eller et selskap. Håndteringen vil også avhenge av om den statlige etaten er brutto- eller nettobudsjettert, og for bruttobudsjetterte virksomheter hvilke poster inntekter og utgifter føres på, og om det er merinntektsfullmakter.

5.3.2.1 Særlig om fordeling av finansieringen mellom tjenesteeierne

Grunnlag for tjenesteeierfinansiering kan basere seg på ulike metoder for fordeling av finansieringen mellom tjenesteeierne:

- Fordeling basert på gevinst
- Fordeling basert på brukernes økonomi og størrelse
- Fordeling basert på bruk
- Fordeling basert på kjønn

Der det er aktuelt å bruke fordelingsnøkler, bør valget være begrunnet og forankret i en transparent prosess.

Kostnadsfordeling basert på gevinst

Gevinst for tjenesteeierne kan være hensiktsmessig kostnadsfordelingsnøkkel. Det fungerer best når brukerne benytter fellesløsningen til å løse samme type oppgaver. En fellesløsning som kun benyttes av kommunene innen et tjenesteområde kan være et eksempel på dette.

I statlige prosjekter skal den samfunnsøkonomiske gevinsten legges til grunn. For at virksomhetene ikke skal få redusert økonomisk bærekraft, er det viktig at kostnadene som pålegges virksomhetene vurderes opp mot den bedriftsøkonomiske gevinsten. Dersom kostnadene overstiger forventet bedriftsøkonomisk gevinst, bør det vurderes korrigerende tiltak.

Bruk av gevinst som nøkkel for fordeling av brukerkostnader vil kunne være administrativt krevende, og kan føre til mye diskusjon og uenighet rundt modellen.

Direktoratet for e-Helse har gjort gode vurderinger av gevinst som fordelingsnøkkel i innspillsnotat [Evaluering av prismodeller](#) fra 3. mars 2023, se kapittel 3.

Kostnadsfordeling basert på økonomi og størrelse

Her fordeles kostnadene basert på f.eks. budsjettstørrelse eller antall sluttbrukere. Dette er relativt objektive kriterier som kan være egnet når virksomhetene eller kommunene er sammenlignbare.

Imidlertid kan denne modellen slå skjevt ut hvis en større virksomhet bruker fellesløsningen i liten grad sammenlignet med en mindre virksomhet som bruker fellesløsningen i stor grad.

Kostnadsfordelingen kan fort oppleves urettferdig, eller kostnadene blir urimelig høye for enkelte aktører. Denne kostnadsfordelingen kan føre til at virksomhetene bruker fellesløsningen mer enn de ville gjort dersom de måtte betale for faktisk bruk.

Kostnadsfordeling basert på bruk

Kostnadsfordeling basert på stykkpris, transaksjons- eller volumbasert bruk er mye brukt for å fordele kostnader mellom brukere, og kan være hensiktsmessig når fellesløsningen tilbyr tjenester i form av tellbare og likartede tjenester eller transaksjoner. Den er spesielt anvendelig for å dekke *brukerdrevne variable kostnader*, for eksempel SMS-varsling og påloggingskostnader når BankID, Commfides eller Buypass benyttes til pålogging i ID-porten, hvor faktisk bruk viderefaktureres til den virksomheten som genererte eller hadde nytte av tjenesten.

Det har også vært kostnadsfordeling basert på *potensiell* bruk, f.eks. tidligere finansieringsmodell for Altinn. Dette kan kanskje begrunnes ut fra økonomisk teori som drøftes i 2.2, men har ført til mye usikkerhet og diskusjon blant brukerne.

Der fellesløsningen skal brukes av ulike aktører med ulike behov kan det også vurderes om det bør tilbys ulike servicenivåer til brukerne. Brukere som har behov for et høyere servicenivå bør kanskje betale mer for bruk av fellesløsningen.

Skjønnsmessig fordeling av kostnader

Skjønnsmessig fordeling kan være aktuelt når det er vanskelig å plassere ansvar eller fordele nytte mellom tjenesteeierne. Dette er en fordelingsnøkkel som kan være egnet når det er et begrenset

antall brukere av fellesløsningen. Dette kan også være en egnet måte å fordele kostnadene når det ikke er klart hvem som bør bære kostnadene, f.eks. hvor fellesløsningen benyttes i en tjenestekjede/sammenhengende tjeneste.

Se fordeler og ulemper i tabell 3.4 i Norsk helsenetts innspillsnotat [Evaluering av prismodeller](#).

Særlige behov for funksjonalitet hos enkelte tjenesteeiere

I noen tilfeller vil en eller flere tjenesteeiere ha behov for at fellesløsningen gis ny funksjonalitet, og er villig til å betale for utvikling. Dette vil kunne medvirke til å opprettholde verdien for fellesløsningen. Dette er en problemstilling som eier og forvalter bør vurdere i sin porteføljestyring. Den nye funksjonaliteten kan også føre til økte kostnader til *løpende drift og forvaltning*. Det bør derfor vurderes hvordan disse økte kostnadene skal finansieres.

Tilsvarende vil enkelte tjenesteeiere ha behov for høyere servicenivå, f.eks. i form av høyere ytelse eller oppetid. Her bør det vurderes høyere tjenesteeierfinansiering for disse.

5.3.3 Detaljeringsnivå for kostnadene

Prinsipp IV i kapittel 4 om at «*Finansieringsmodellen skal være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter*», må legges til grunn også når detaljeringsnivå for kostnader skal vurderes. Hensiktsmessig detaljeringsnivå er når dette prinsippet ivaretas på en god måte for alle relevante parter.

Et lavt detaljnivå (overordnet eller lite detaljert) gjør det enklere å få oversikt over kostnadene for brukerne og kan være tilstrekkelig når formålet med fellesløsningen er tydelig og avgrenset og det er åpenbart hvilke kostnader brukerne skal dekke, f.eks. at *Løpende drift og forvaltning* og *Utvikling* presenteres som «sekkeposter». Et lavt detaljnivå vil gjøre det enklere å sammenligne kostnadene med andre alternativer.

Et høyt detaljnivå (mer detaljert) kan være nødvendig for å sikre legitimitet for finansieringsmodellen. Dette gjelder særlig når det er behov for høy grad av tjenesteeierfinansiering av komplekse fellesløsninger. Ulempen med høyt detaljeringsnivå er at det kan være mer krevende for aktørene å sette seg inn i finansieringsmodellen. Et høyt detaljnivå vil være mer krevende å vedlikeholde og forvalte, og vil kunne gi grunnlag for detaljerte diskusjoner og krangling om kostnader som ikke er verdiøkende.

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å begynne med å beskrive kostnadene på et høyt detaljnivå, før man sammen med tjenesteeierne forenkler beskrivelsen av kostnader basert på

tjenesteeiernes behov for innsyn og etterprøvbarehet. Dette kan også være en tilnærming ved større revisjoner av finansieringsmodellen.

Et høyere detaljnivå kan gi en mer presis finansieringsmodell siden kostnadskomponentene er mer detaljert beskrevet. Men dette fører også til en mer kompleks finansieringsmodell som kan kreve større ressurser å forvalte.

5.4 Vurdere fordeler og ulemper og anbefale modell

I dette steget bør fordeler og ulemper med de alternative finansieringsmodellene vurderes opp mot finansieringsmodellens mål, samt de generelle prinsippene for finansieringsmodeller som er gjengitt i kapittel 4 og vanlige problembeskrivelser som beskrevet i kapittel 2.1. Her kan det også være hensiktsmessig å vurdere alternativene opp mot finansieringsmodellene for andre fellesløsninger, for å holde kompleksiteten lavest mulig for tjenesteeierne.



Synspunkter fra alle interessenter, inkludert tjenesteeierne, vil være viktig å ta hensyn til for å få en omforent finansieringsmodell.

5.5 Beslutte modell

Basert på vurderingene av styrker og svakheter til alternative modeller, kan vi nå gå videre og beslutte finansieringsmodell.



Man bør velge finansieringsmodell før investeringsbeslutning tas.

Selv om ansvarlig/eier for fellesløsningen har myndighet til å beslutte finansieringsmodell, er det viktig med forankring på departementsnivå for fellesløsninger som eies av statlige virksomhet.

5.6 Evaluere finansieringsmodellen

Det fremgår av prinsipp V at Finansieringsmodeller skal «*etableres tidlig og evalueres ved behov*». Det bør i styringsmodellen for fellesløsningen være mekanismer for å endre finansieringsmodellene når det er nødvendig. Ved overgang til bruksfasen bør finansieringsmodellen justeres, basert på ny kunnskap om kostnader og bruk. Ved jevne mellomrom i bruksfasen bør det gjennomføres evaluering av finansieringsmodellen. Eventuelt styringsråd for fellesløsningen bør involveres i evalueringen. Evalueringen vil vise om det



eventuelt er behov for å gjøre endringer i modellen. Det kan være hensiktsmessig å ha fastsatt hvor ofte finansieringsmodellen skal evalueres, f.eks. hvert tredje år.

Evalueringen trenger ikke å være en komplisert rapport. Det kan være tilstrekkelig med en oppsummering av erfaringer og tilbakemeldinger. Dersom finansieringsmodellen medfører lite konflikter og "støy", kan dette være et tegn på at modellen man har valgt er god.

6 Eksempler

Eksempler på finansiering av fellesløsninger:

ID-porten (Digdir)

[ID-porten](#) finansieres i hovedsak med *grunnfinansiering* i form av bevilgninger fra departementet. Det er *transaksjonsbasert tjenesteeierfinansiering* som dekker *brukerdrevne variable kostnader* for tjenesteeierne med transaksjonsvolum over 200 000 per avregningsår.

Folkeregisteret (Skatteetaten)

Folkeregisteret finansieres med *grunnfinansiering* i form av bevilgning fra departementet. Grunnfinansieringen dekker brukerstøtte, drift, forvaltning og mindre videreutvikling av løsningen. Den dekker også i en viss utstrekning håndtering av en produktorganisert forretningsutvikling, som håndterer videreutviklingen av Folkeregisteret som nasjonal felleskomponent, herunder dialog med Folkeregisterets interessenter. Halvdelen av bevilgningen går til drift og vedlikehold av løsningen og resterende midler går til løpende funksjonelle forbedringer og mindre utviklingstiltak. Finansiering av Folkeregisterets saksbehandlingsproduksjon dekkes ikke av samme finansiering. Det samme vil gjelde for større prosjekter.

Norge Digitalt (Kartverket)

Norge digitalt samarbeidet er etablert for deling av geodata mellom alle offentlige dataeiere. Deltakerne deler på kostnader gjennom henholdsvis andelsfinansiering og medlemsavgift, disse kostnadene veies opp av gevinsten ved tilgang til et større samlet datagrunnlag, eller muligheten til å koble egne datasett til data fra andre tilbydere.

Se [generelle vilkår](#)

Fordeling av drifts- og forvaltningskostnader av nasjonale e-helseløsninger (Norsk Helsenett)

Norsk helsenett har utredet og anbefalt hvordan kostnader til drift og forvaltning av de nasjonale e-helseløsningene skal fordeles på de ulike aktørene i helse- og omsorgssektoren. [Se denne linken for å lese hele rapporten.](#)

Rapporten omtaler også sektoren sine erfaringer med finansieringsmodellen som har obligatorisk samfinansiering av drift- og forvaltningskostnadene.

Kontakt- og reservasjonsregisteret (Digdir)

Forvaltningsorgan plikter å bruke registeret til varsling av vedtak, jf. [eForvaltningsforskriftens §8](#).

Registeret er finansiert fullt ut med *grunnfinansiering* i form av bevilgninger fra departementet, og er gratis å bruke for tjenesteeierne.

Microdata (Sikt og SSB)

Microdata.no er et samarbeid mellom Sikt – Kunnskapsektorens tjenesteleverandør og SSB.

Plattformen er utviklet i to prosjekter som i hovedsak har vært finansiert fra Norges forskningsråd.

Utviklingsperioden for det nåværende prosjektet avsluttes ved utgangen av 2023. Det er utformet en finansieringsmodell som i hovedsak følger anbefalingene fra Datainfrastrukturutvalget (se ref.

Forskningsrådet 2022). Fra 2024 finansieres microdata.no gjennom en kombinasjon av

grunnfinansiering fra eierne og brukerbetaling. Grunnfinansieringen skal sikre økonomisk grunnlag for å holde tjenesten relevant i forhold til brukerbehovene og teknologiske rammebetingelser.

Brukerbetalingen finansierer tilstrekkelig kapasitet, løpende driftskostnader med mer. Tjenesten kan benyttes av flere store dataeiere i offentlig sektor. Disse vil bidra til økt bruk av tjenesten (økte brukerinntekter), men kan også bidra til grunnfinansieringen. Større løft må sikres gjennom søknadsbasert finansiering.

Altinn (Digdir)

Altinn finansieres i en kombinasjon av grunnfinansiering i form av bevilgninger fra departementet og tjenesteeierne. Se [Samarbeidsavtale bilag 4 Kostnadsfordeling](#), som beskriver finansiering og kostnadsfordeling mellom tjenesteeierne. Tjenesteeierne plasseres i ulike størrelseskategorier basert på faktiske antall transaksjoner.

Fiksplattformen (KS)

[Fiksplattformen](#) tilbyr flere fellesløsninger for kommunal sektor. Kostnadene ved de ulike tjenestene på Fiks-plattformen fordeles etter selvkost på de kommunene og fylkeskommunene som bruker tjenestene. Selvkost innebærer at brukerne må dekke kostnader for videreutvikling, drift og forvaltning. Opprinnelig investeringskost for tjenestene har hovedsakelig vært eksternt finansiert

gjennom Digifin-ordningen og tilskudd fra statlige aktører. Tjenesteeierfinansieringen dekker løpende utgifter til tjenestene som tilbys og drift av plattformen.

I tjenester der direkte kostnader hovedsakelig er avhengige av bruk og variabel natur, benyttes en transaksjons- eller innbyggerpris. For eksempel, i tilfellet med SvarUt, der kostnadene primært avhenger av antallet transaksjoner, blir tjenesten fakturert basert på hvor mye den blir brukt.

Andre tjenester har kostnadene uendret av hvor mye de blir brukt eller kommunens størrelse. For slike tjenester fastsetter vi en fast pris som ikke påvirkes av bruken, for eksempel Covid-19-relaterte tjenester.

Mellom disse ytterpunktene finnes tjenester som har en kombinasjon av direkte variable og faste kostnader. Her søkes å beregne en fastpris og et variabelledd ut fra kommunestørrelse. For tjenestene som tilbys alle kommunens innbyggere er det rimelig å anta at en større kommune vil ha flere henvendelser enn en liten, som for eksempel fiks bekymringsmelding, eller fiks smittesporing. En fjerde variant er en trinnsvis fastprismodell hvor størrelsene i kommunene bestemmer hvilken pris i trinnsmodellen kommunen får.

Dagens tjenesteeierfinansiering er til revisjon.

7 Forvaltning og videre arbeid

Digdir tar ansvar for å forvalte rammeverket. Oppdatert versjon av rammeverket skal være tilgjengelig på digdir.no.

Brukere av rammeverket oppfordres til å spille inn mangler og forslag til forbedringer av rammeverket til Digdir. Mindre endringer i rammeverket vil tas fortløpende, hvor det i rammeverket informeres om endringene. Ved behov for større endringer i rammeverket vil virksomhetene i Skate bli involvert i arbeidet og eventuelt forankret i Skate.

8 Kilder

A-2 Norge AS (2021): [Kartlegging av drift og forvaltning av IKT-løsninger i statlige virksomheter](#)

DFØ (2023): [Gevinstrealisering](#)

Difi (2010): [Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor \(Rapport 2010:17\)](#)

Digg (2021): [Styrstruktur för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte](#)

Digitaliseringsdirektoratet: [Finansiering](#)

Digitaliseringsdirektoratet: [Sikre finansiering \(sammenhengende tjenester\)](#)

Direktoratet for e-helse (2020): [Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice](#)

Direktoratet for e-helse (2017): [Finansieringsmodeller for nasjonale e-helsetiltak](#)

Direktoratet for e-helse (2018): [Helsedataprogrammet – Finansiering av framtidige fellestjenester for helseregistre](#)

Direktoratet for e-helse: [Samleside om Teknisik berekningsutval for nasjonale e-helseløsninger](#)

Finansdepartementet: [Statens prosjektmodell for store investeringer](#)

Finansdepartementet (2016): [Utredningsinstruksen](#)

Forskningsrådet (2022): [Investering i infrastrukturer for FAIR forskningsdata og særlig relevante forvaltningsdata for forskning - Organisering og finansiering av datainfrastruktur for best mulig utnyttelse - Anbefalinger fra datainfrastrukturutvalget mai 2022](#)

Government Finance Officers Association (2013): [Pricing Internal Services](#)

KDD (2019): [Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025](#)

KDD (2021): [Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker](#)

KS (2018): [Hva er Digifin?](#)

Norsk helsenett (2023): [Evaluering av prismodeller - Innspillsnotat](#)

Meld. St. 27 (2015–2016): [Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet](#)

OECD (1998): [User Charging for Government Services](#)

Skate (2023): [Skates erfaringsrapport 2022](#)

Skate (2022): [Skates erfaringsrapport 2021](#)

9 Mandat og arbeidsgruppe

Utkast til rammeverk er utarbeidet av en arbeidsgruppe under Skates AU.

19.1.23 ble følgende mandat gitt for arbeidet:

Skate gir sin tilslutning til anbefaling fra arbeidsgruppen: *Arbeidsgruppen anbefaler at det arbeides videre med et «rammeverk» for bærekraftige finansieringsmodeller av nasjonale og sektorielle fellesløsninger, med tilhørende overordnede prinsipper*

Arbeidsgruppen har bestått av følgende deltagere:

- Rune Gløersen (SSB)
- Martin Fjordholm (KS)
- Heidi Liv Tomren (KS)
- Lars Petter Mengshoel (Sikt)
- Anne Merete Crosby (Direktoratet for ehelse)
- Pernille Parmer (Direktoratet for ehelse)
- Håkon Røstad (NAV)
- Sidsel Repstad (Skatteetaten)
- Tomas Martin Holtan (Kartverket)
- Hans Rasmussen Theting (Skatteetaten)
- Grete Øwre (Digdir)
- Helge Bang (Digdir)