

**Sak 12/2021 Skate-sak:
Oppfølging - Styring og finansiering av Digdirs fellesløsninger**

Behandlingssak

Historikk/bakgrunn

Digdir sendte 13. november 2020 en rapport med anbefalinger om fremtidig finansierings- og styringsmodell for Digdirs fellesløsninger til KMD. I rapportens kapittel syv pekte vi på at det var behov for avklaringer på flere områder før ny finansieringsmodell kan innføres. Samtidig anbefalte vi at ny styringsmodell innføres fra andre halvår 2021. Skate fikk en kort orientering om anbefalingene i rapporten i Skate-sak 19/2021 i desember 2021. I et brev datert 14. januar 2021 gir KMD tilslutning til innføring av ny styringsmodell i andre halvår 2021. Om ny finansieringsmodell uttaler de: «Imidlertid ser vi at de spørsmålene knyttet til finansieringsmodell som gjenstår å avklare er så viktige og sentrale ift. valg av modell at departementet mener det er nødvendig at disse spørsmålene blir avklart før en endelig beslutning om valg av finansieringsmodell tas.»

Digdir forbereder nå innføring av ny styringsmodell i andre halvår 2021. Vi har spilt inn forslag til ny, poststruktur for Digdir med felles post for sentralfinansieringen av Digdirs fellesløsninger. I tillegg gjør vi avklaringer knyttet til ny finansieringsmodell, herunder eventuell momsplikt for Digdirs fellesløsninger. Vi forventer å levere disse avklaringene til KMD i 4. kvartal og vil etter det arbeide for å innføre ny finansieringsmodell så raskt som mulig. Vi anser 2023 som tidligste mulige tidspunkt for innføring av ny finansieringsmodell for Digdirs fellesløsninger, men understreker at det er usikkerhet knyttet til dette tidsestimatet. I påvente av innføring av ny finansieringsmodell er det også behov for å gjøre justeringer i finansieringsmodellen for Altinn.

Forslag til beslutning:

Digdir tar med eventuelle innspill fra Skate på foreslått styringsmodell.

Presentasjon av saken

Saken omfatter tre ulike arbeidsstrømmer som utdypes under:

- 1) Videre avklaringer knyttet til finansieringsmodell
- 2) Forberedelse til innføring av ny styringsmodell i andre halvår 2021
- 3) Justeringer av finansieringsmodellen for Altinn

1) Videre avklaringer knyttet til finansieringsmodell

Digdir engasjerte i mars Deloitte til en gjennomgang av om Digitaliseringsdirektoratet er registreringspliktig i Merverdiavgiftsregisteret for inntekter fra brukere av fem konkrete fellesløsninger, basert på dagens prismodeller. Det andre hovedspørsmålet i saken er om fremtidige finansieringsmodeller, som delvis endrer finansieringsgrunnlaget for fellesløsningene, vil være merverdiavgiftspliktige. Det tredje hovedspørsmålet er om den type virksomheter som blir fakturert (stat, kommune, fylkeskommune, privat virksomhet), eller andre forhold knyttet til de ulike finansieringsmodellene, kan medføre eventuelle unntaksmuligheter fra merverdiavgiftsregelverket.

Mva-loven § 3-28 åpner for at det ikke beregnes merverdiavgift på tjenesteomsetning mellom offentlige virksomheter som i fellesskap driver virksomhet som hovedsakelig har til formål å tilgodese egne behov. Rekkevidden av denne bestemmelsen, herunder om drift, forvaltning og utvikling av fellesløsningene kan anses som «virksomhet som hovedsakelig har til formål å tilgodese egne behov» for tjenesteeierne og Digdir i fellesskap, er gjenstand for nærmere vurdering i den pågående utredningen om merverdiavgiftsbehandlingen av fellesløsningene. Styringsrådets oppgaver og myndighet kan ha betydning for om § 3-28 kommer til anvendelse, se omtale under punkt 2. Det er avtalt at Deloitte leverer sin utredning om dette i slutten av september.

I mai lyste Digdir ut et oppdrag om gjennomgang av hvordan vi konkret kan prise privates bruk av fellesløsningene. Det kom ikke inn noen tilbud, og Digdir er nå i dialog med aktuelle tilbydere om gjennomføring av oppdraget med lengre frist enn utgangen av september i år. Gjennom dette utredningsoppdraget ønsker vi å få konkret rådgiving på hvilke kostnadstyper Digdir eventuelt kan ta med i prisingen til private. Videre ønsker vi råd/eksempler på hvordan disse prinsippene kan benyttes på andre, og fremtidige, tjenester tilbudt til private. I tillegg ber vi om en vurdering av hvordan privates bruk av fellesløsningene eventuelt kan påvirke Digdirs tilknytningsform.

Når Digdir kjenner konklusjonene fra disse utredningene vil vi videreføre arbeidet med detaljering av ny finansieringsmodell. Videre tidsplan for dette avhenger av hvilke konklusjoner utredningene kommer med.

2) Forberedelse til innføring av ny styringsmodell i andre halvår 2021

Utredningen fra november i fjor anbefaler ett styringsråd med underliggende produktråd for Digdirs fellesløsninger unntatt elnnsyn. For elnnsyn foreslo vi å videreføre dagens styringsråd, blant annet fordi elnnsyn forvaltes i samarbeid med Oslo kommune.

Digdir ba i mars om innspill fra virksomhetene i Skate og styringsrådene på en skisse til mandat. Skissen bygde på rolle og ansvars (HUKI)matrisen i rapporten fra november i fjor. Basert på skissen og tilbakemeldingene fra virksomhetene, og tilbakemeldinger fra Deloitte, har vi utarbeidet utkast til mandat for styringsrådet. Dette sendes på høring hos Skate-virksomhetene og medlemmene av dagens styringsråd med frist for tilbakemelding 25. juni. Mandatet er med ett unntak basert på ansvarsmatrisene (HUKI) fra rapporten om styring og finansiering av Digdirs fellesløsninger fra november i fjor. Endringen er at styringsrådet nå skal konsulteres i saker som angår budsjett og virksomhetsstyring. I opprinnelig forslag hadde ikke styringsrådet noen rolle i denne typen saker.

Vi søker å få til en sammensetning av rådet som sikrer god representativitet fra små, mellomstore og store offentlige tjenesteeiere. Det anbefales også opprettelse av ulike produktråd under styringsrådet. Det vil være opp til det nye styringsrådet og Digdir som forvalter å beslutte hvilke oppgaver produktrådene skal løse.

Vi har også utarbeidet utkast til dokument som beskriver ansvarsfordelingen mellom Skate og styringsrådet. Rolleavklaring mellom Digdir som forvalter og premissgiver er en del av dette dokumentet.

Endelig mandat for styringsrådet vil legges frem for dagens styringsråd og Skate AU i september, med mål om oppstart av ett felles styringsråd fra fjerde kvartal 2021.

3) Justeringer av finansieringsmodellen for Altinn

For å løse noen av utfordringene knyttet til finansieringen av Altinn, har Digdir utarbeidet forslag til justeringer i eksisterende finansieringsmodell for Altinn i påvente av ny finansieringsmodell for Digdirs fellesløsninger. Siden samarbeidsavtalen ble opprettet er det gjennomført få endringer i betingelsene for å ta høyde for kostnadsutvikling og utbredelse blant tjenesteeiere. Samtidig har drifts- og applikasjonsforvaltningskostnadene økt med 42% i perioden 2015 – 2021. Volumutviklingen hos utvalgte tjenesteeiere har sett en sterk økning og bruksmønster for tjenestetypene har endret seg.

Formålet med justeringene er:

- Økt utbredelse hos eksisterende- og nye tjenesteeiere
- Økt transparent ved utskillelse av Digital post
- Mer rettferdig fordeling av kostnader blant de største tjenesteeierne
- Oppdatere tellingen av tjenestetyper til å gi et bedre bilde av dagens bruk av løsningene

Forslagene til justeringer i finansieringsmodellen fikk tilslutning i Altinn Styringsråd 20. mai, og endringene er nå kommunisert ut til alle tjenesteeiere. Vedlagte presentasjon viser de konkrete endringene som vil bli gjennomført fra 2022.

Veien videre

Figuren under viser hvilke aktiviteter som er gjennomført hittil i år, hva som pågår og tidsplanen videre fremover. Konklusjonene fra de eksterne utredningene om moms og privates bruk vil sammen med Digdirs øvrige arbeid vil avgjøre hvor mye etterarbeid det blir behov for, og når ny finansieringsmodell kan innføres.

Oppgave	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	
Finansiering													
Løpende dialog med TE													
Styringsmodell			Utforming og forankring av mandat, sammensetning m.m.							★		★	
Altinn – justert finansieringsmodell 2022		Utforske alternativer, dialog med TE og beslutning om hovedinnretning				★			Forberede innføring av justert modell				★
Moms					Ekstern utredning								
Privates bruk								Ekstern utredning					
Ny poststruktur, inkludert fullmakter/stikkord					★								
Kommunal bruk – avklare problemstilling													
Etterarbeid finansiering og leveranse til KMD												(★)	

★ Milepæl

★ Første møte i nytt styringsråd

Diskusjonspunkter:

Har Skate innspill knyttet til etablering av felles styringsråd, herunder deltakende virksomheter, for Digdirs fellesløsninger fra 4. kvartal?

Er problemstillingene som Digdir arbeider med knyttet til finansieringsmodeller, herunder MVA, av interesse for flere Skate-virksomheter? Er noen interessert i felles erfaringsutveksling?

Oppdatert status på de ulike punktene vil bli presentert i møtet.

Saken vil bli framlagt av Knut Bjørgaas
Saksframlegget er utarbeidet av Digdir
Oslo, 02.06.21

Vedlegg: Presentasjon med besluttede justeringer i finansieringsmodellen for Altinn fra og med 2022