

DFØ-rapport 6/2018

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Levert Finansdepartementet 7. september 2018

Innhold

1. Sammendrag og anbefalinger	3
2. Innledning	5
2.1 Om utredningen	6
2.2 Metode og datainnsamling	7
3. Rammer og premisser for tilskudds-forvaltning og digitalisering i staten	11
3.1 Rammer for tilskuddsforvaltning i staten	11
3.2 Digitalisering i offentlig sektor - rammer og prinsipper	13
4. Dagens situasjon: behov og problem	15
4.1 Fakta om tilskudd	15
4.2 Interessentgruppens mål, behov og problemer	16
4.2.1 Søkere på tilskuddsreisen	17
4.2.2 Tilskuddsforvaltere på tilskuddsreisen	19
4.2.3 Departementer på tilskuddsreisen	23
4.2.4 Premissgivere på tilskuddsreisen	26
4.3 Oppsummering av brukerbehov og problemområder	28
5. Løsninger og tiltak som møter morgendagens behov	30
5.1 Nullalternativet	31
5.2 Noen forutsetninger som inngår i løsningsforslagene	32
5.3 Beskrivelse av løsningsforslag	33
5.3.1 Problemområde 1: Informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd	33
5.3.2 Problemområde 2: Prosess- og systemstøtte for tilskudd	40
5.3.3 Problemområde 3: Forenkling, harmonisering og standardisering	46
6. Samlede vurderinger og forslag til videre arbeid	48
6.1 Forslag til videre arbeid	48
6.2 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring	52
Vedlegg	54
A. Supplerende tildelingsbrev fra Finansdepartementet	55
B. Anbefaling fra Digitaliseringsrådet	58
C. Intervjuguide	61

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

D. Spørreundersøkelse	63
E. Deltakere intervju og fokusgrupper	65
F. Tilskuddsforvaltere og antall ordninger i 2016	66
Litteraturliste	69

1. Sammendrag og anbefalinger

DFØ har fått i oppdrag av Finansdepartementet å utrede muligheter for digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet. Oppdraget kommer som følge av dels kjente problemstillinger knyttet til tilgang på informasjon, effektivisering og digitalisering av statlige tilskudd. Utredningen skal se nærmere på følgende spørsmål:

- i. løsninger for å få oversikt over hvilke tilskuddsordninger som finnes
- ii. løsninger for å få oversikt over hvem som har fått utbetalt hvilket beløp
- iii. digitale fellesløsninger for hele eller deler av tilskuddsforvaltningsprosessen i staten
- iv. kombinasjoner av oversikt over statlige tilskuddsordninger og tilskuddsmottakere med en digital fellesløsning (i, ii og iii)

I arbeidet med å gjennomføre en forenklet analyse av de fire spørsmålene ovenfor, har vi benyttet flere metoder for datainnsamling og analyse. Det er gjennomført en interessentanalyse, flere intervjuer og møter med ulike interessenter, og det er sendt ut en spørreundersøkelse om digitalisering av tilskuddsforvaltning til departementene og statlige virksomheter.

Vi har delt interessentene inn i fire hovedgrupper: søkere/mottakere, forvaltere, departementer og premissgivere. I innsiktsfasen har vi brukt "tilskuddsreisen" som et verktøy for å strukturere funn. Tilskuddsreisen representerer vår samlede forståelse av de aktivitetene, prosessene og rammene som gjelder for statlige tilskudd. Vi har skilt mellom hovedstegene utforming av tilskuddsordning, oversikt og forberedelser, søknadsbehandling, og oppfølging og kontroll. Ved hjelp av tilskuddsreisen, har vi fått god innsikt i de ulike interessentgruppenes behov. Oppsummert peker behovskartleggingen i retning av følgende tre problemområder:

1. Informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd er fragmentert og det er behov for økt kunnskap om bruken av statlige tilskuddsmidler og økt transparens.
2. Digitaliseringspotensialet på tilskuddsområdet er ikke utnyttet. Det er muligheter for å effektivisere tilskuddsreisen for både søkere/mottakere og forvaltere, og tilrettelegge for mer deling av data i staten.
3. Manglende harmonisering og standardisering på tvers av statlig tilskuddsforvaltning.

Vi presenterer flere mulige løsningsforslag og forslag til videre arbeid. Videre gir vi en beskrivelse av hvor godt ulike forslag dekker interessentgruppenes behov og hvilke

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

overordnede virkninger de har. I tillegg er strategiske føringer og prinsipper innenfor statlig digitaliseringspolitikk og forutsetninger viktige i vår vurdering av løsningsforslagene. Ettersom dette er en utredning i en tidlig fase, er løsningsforslagene på konseptnivå, og de er derfor ikke spesifiserte nok til at det mulig å tallfeste og verdsette nytte- og kostnadsvirkninger utover noen overordnede kvalitative vurderinger.

Etter en samlet vurdering av løsningsforslagene anbefaler vi at det arbeides videre med følgende tiltak:

- Et pilotprosjekt for etablering av et tilskuddsregister. Tilskuddsregisteret vil kunne tilby en solid og fremtidsrettede infrastruktur for informasjon om statlige tilskudd. Informasjon fra registeret kan presenteres på en sentral nettside. Registeret er modulbasert, og den første byggesteinen i et mer langsiktig arbeid med å tilrettelegge for mer effektive prosesser, bedre kunnskapsgrunnlag og mer åpenhet om statlige tilskudd. Et tilskuddsregister vil relativt raskt kunne gi verdi for mange og økt åpenhet og transparens. Som del av et slikt pilotprosjekt bør det arbeides med forenklinger og harmonisering på tvers av statlige tilskuddsordninger.
- Nærmere undersøkelser om modulbasert søknadsbehandlingssystem
- Vi foreslår også at det igangsettes arbeid som ser på mulighetene for automatisering på tilskuddsområdet.

DFØ mener det er viktig at dette arbeidet koordineres sentralt, slik at staten kan høste stordriftsfordeler, ressursbruken blir mer effektiv og vi unngår sektorvise løsninger. Det er mange hensyn å ta og mange interessenter, og vi mener at disse best ivaretas ved at det jobbes godt på tvers av departementer og sektorer. DFØ forvalter økonomiregelverket, som setter mange av rammene for statlig tilskudd, og har allerede en viktig samordningsrolle på tilskuddsområdet. Vi vil derfor kunne ta en viktig rolle også i et videre arbeid med digitale løsninger.

Arbeidet med utredningen og flere av løsningsforslagene er presentert for Digitaliseringsrådet. Vi har mottatt et anbefalingsbrev med sju konkrete anbefalinger til videre arbeid. Vi vurderer at anbefalingene er ivaretatt i denne utredningen og i forslag til videre arbeid.

2. Innledning

Tilskuddsområdet er stort, mangfoldig og komplekst. Årlig utbetaler staten om lag en tredjedel av statsbudsjettet i tilskudd til kommuner, fylkeskommuner og private. Disse midlene skal skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskudd. Det er en stor bredde i formålene med tilskuddene, hvordan de er utformet og størrelsen på dem. I dag finnes det ca. 600 tilskuddsordninger, i tillegg til mange enkeltstående tilskudd hvor mottaker er navngitt i statsbudsjettet. Tilsammen er det om lag 90 statlige forvaltere, samt (fylkes)kommuner og noen private som forvalter disse tilskuddene.

Kravene til utforming og forvaltning av statlige tilskudd reguleres av kapittel 6 i [bestemmelser om økonomistyring i staten](#). Formålet med kravene er å legge til rette for effektiv og hensiktsmessig utforming og oppfølging av tilskudd, og sikre at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger slik at fastsatte mål og resultatkrav oppnås. For å få til dette, er det viktig å ha god informasjon om statlige tilskudd og å legge til rette for god og effektiv tilskuddsforvaltning.

Det er i dag vanskelig å få informasjon om det samlede omfanget av statlige tilskudd, hvilke tilskuddsordninger som finnes, hvor mye midler som er utbetalt i hver tilskuddsordning, og hvem som er mottakere av tilskudd fra staten. Slike oversikter kan gi økt åpenhet og transparens for offentligheten og være nyttig både ved utforming og forvaltning av statlige tilskudd.

I Norge har vi ikke etablert en felles statlig digital infrastruktur for hele tilskuddsforvaltningsprosessen (etablering av tilskudd, utlysning, innsending og mottak av søknader, saksbehandling, utbetaling, oppfølging og kontroll). Mange tilskuddsforvaltere bruker derfor mye ressurser på å kjøpe eller utvikle og drifte egne IT-systemer. Det er også mange mindre tilskuddsforvaltere som ikke har volum til å forsvare å investere i IT-systemer for tilskudd, og som derfor har manuelle prosesser (som er ressurskrevende). DFØ har også gjennom flere år fått henvendelser fra tilskuddsforvaltere om felles digitale løsninger på tilskuddsområdet og om andre muligheter for at DFØ kan legge bedre til rette for digitalisering på tvers. I disse henvendelsene ligger det en forventning om at der bør finnes fellesløsninger i staten på dette området. Det er grunn til å tro at tilskuddsforvaltningen kan forenkles og effektiviseres ved hjelp av digitale fellesløsninger, men behovet og mulighetene for slike løsninger og gevinstene av dette er i liten grad utredet.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

I områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren fra 2017, er det anbefalt at det startes et arbeid med å vurdere hvordan digitaliseringspotensialet i større grad kan utnyttes i tilskuddsforvaltningen. Også i Kulturdepartementets (KUD) gjennomgang av tilskudd til frivillig sektor fra 2018, anbefales det blant annet at det tas initiativ til samordning av tilskuddsforvaltningen og at Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og DFØ bør samarbeide tett i utredningen av digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet.

2.1 Om utredningen

DFØ har fått i oppdrag fra Finansdepartementet å utrede alternativer for digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet i staten.¹ Utredningen skal gi et godt beslutningsgrunnlag ved å beskrive dagens tilstand på tilskuddsområdet, utrede alternativer for digitale fellesløsninger i staten på tilskuddsområdet som et grunnlag for valg mellom ulike løsninger, som igjen kan utredes videre i en neste fase. Utredningen skal se nærmere på følgende områder:

- i. løsninger for å få oversikt over hvilke tilskuddsordninger som finnes
- ii. løsninger for å få oversikt over hvem som har fått utbetalt hvilket beløp
- iii. digitale fellesløsninger for hele eller deler av tilskuddsforvaltningsprosessen i staten
- iv. kombinasjoner av oversikt over statlige tilskuddsordninger og tilskuddsmottakere med en digital fellesløsning (i, ii og iii)

Oppdraget omfatter alle statlige tilskudd, både tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd hvor mottaker er navngitt i statsbudsjettet. Statlige tilskudd kan forvaltes av statlige virksomheter, departementer, kommuner, fylkeskommuner og/eller private aktører. Oppdraget omfatter videre statlige tilskudd til både kommuner og fylkeskommuner, frivillig sektor og private aktører. Det er med andre ord lagt få avgrensninger i oppdraget, utover at den gjelder forvaltning av statlige tilskudd slik det er definert i kapittel 6 i økonomiregelverket.

Vi vil i denne rapporten definere digitalisering som alle tiltak som har som formål å benytte teknologi til å effektivisere, forbedre og automatisere prosesser, datalagring, informasjonsutveksling og tjenester for brukere.

¹ Del 4.3.3 i tildelingsbrev til DFØ for 2018. Oppdraget er videre presisert i supplerende tildelingsbrev av 6.3.2018, se vedlegg A.

2.2 Metode og datainnsamling

Siden utredningen berører mange aktører/interessenter med forskjellige behov, har det vært nødvendig å benytte flere metoder for datainnsamling og analyse. Vi presenterer i dette kapitlet hvordan vi har gått frem for å besvare [utredningsinstruksens](#) seks spørsmål, som alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak (forenklet analyse):

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, og hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Figur 1 oppsummerer hvordan vi har arbeidet med utredningsinstruksens seks spørsmål. Oppdraget er stort og kompleks. Innenfor tidsrammene vi har hatt til rådighet, har vi valgt å legge hovedvekten på innsiktsarbeidet og presentere løsningsforslag på overordnet nivå og anbefalinger til videre arbeid. Ulike interessentgrupper er involvert tidlig i utredningsarbeidet for å få innsikt i deres behov og problemer, og for å avstemme vår forståelse av dagens situasjon.

Figur 1: Hvordan prosjektet har arbeidet med de seks spørsmålene i utredningsinstruksen

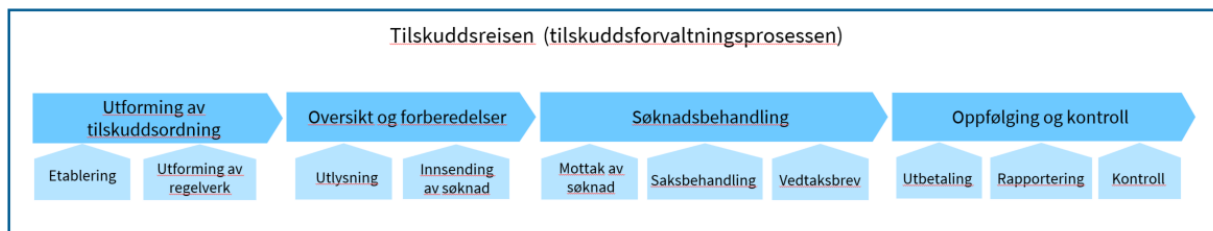


I innsiktsarbeidet har vi hatt en bred tilnærming og tatt hensyn til at “svarene” ikke nødvendigvis ligger i digitalisering og teknologi. For å kunne fange opp behov og problemer og eventuelle sammenhenger, har det vært viktig å belyse hele tilskuddsforvaltningsprosessen. I arbeidet med utredningen har vi delt denne prosessen i

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

ulike steg, og har kalt samlingen av stegene for «**tilskuddsreisen**», som vist i figur 2. Tilskuddsreisen representerer vår samlede forståelse av de aktivitetene, prosessene og rammene som gjelder for statlige tilskudd. Vi har skilt mellom hovedstegene utforming av tilskuddsordninger, oversikt og forberedelser, søknadsbehandling, og oppfølging og kontroll.

Figur 2: Sentrale steg i tilskuddsreisen



For å identifisere hvilke aktører som har interesser i ulike steg på tilskuddsreisen, har vi gjort en interessentanalyse. I analysen er interessentene delt inn i følgende fire hovedgrupper: **søkere/mottakere**, **forvaltere**, **departementer** og **premissgivere**. Aktører med ansvar for forvaltning og utvikling av lover og regler av betydning for tilskuddsområdet og for digitalisering i staten, har vi kategorisert som premissgivere (for eksempel NFD, FIN og DFØ). Andre grupper, som for eksempel offentligheten, media og leverandører av digitale tjenester, har også interesser på tilskuddsområdet, men disse har vi ikke sett spesielt på i denne utredningen.

Interessentanalysen, og spesielt hovedgruppen forvaltere, ble brukt for å velge ut aktører for videre involvering. DFØ har gjennom flere ulike kilder² relativt bra oversikt over statlige tilskuddsforvaltning for regnskapsåret 2016. For å dekke bredden i statlig tilskuddsforvaltere, og involvere aktører som representerer dette mangfoldet på en god måte, er følgende egenskaper hos forvalter brukt for å velge ut aktører for brukerinvolvering: hvor mange tilskuddsordninger de forvalter, hvor store beløp, kompleksitet og egenart i forvaltningen av tilskuddene, sektorer, og hvorvidt tilskuddsforvaltningen er digitalisert eller ikke. Søkere/mottakere er involvert ved å velge aktører som har søkt på en eller flere av de utvalgte forvalternes tilskuddsordninger. Gjennom utvalget ønsker vi å få frem ulike erfaringer og problemstillinger som er gjeldende for mange forvaltere og søkere/mottakere av statlige tilskudd.

For å kartlegge interessentenes ulike behov og arbeidsprosesser, er det gjennomført en rekke semi-strukturerte intervjuer av søkere, et utvalg forvaltere (Innovasjon Norge, Norsk kulturråd, Utdanningsdirektoratet, Kompetanse Norge), departementer med

² [Statsregnskapet](#), [grunnlaget for områdegjennomgangen av tilskudd til kommunesektoren](#), [kartlegging av tilskuddsordninger på postene 70-85](#), og spørreundersøkelse om digitalisering av tilskuddsforvaltning i 2016.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

samordningsansvar (KMD og KUD) og premissgivere (FIN, NFD og DFØ). Vedlegg C viser hvilke spørsmål vi har brukt som utgangspunkt i intervjuene.

For å se nærmere på kontaktpunkter mellom søkere/mottakere og forvaltere, har tre par med forvaltere og søkere/mottakere deltatt på to gruppemøter (se oversikt i vedlegg E). På første møte var tema dagens situasjon, og på andre møte løsningsforslag.

For å kunne vurdere digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet, er det behov for oppdatert informasjon om IT-løsninger som finnes i tilskuddsforvaltningen. Temaene er kartlagt ved å sende ut en spørreundersøkelse til samtlige statlige tilskuddsforvaltere, det vil si alle departementer og virksomheter med tilskuddsutgifter i statsregnskapet for 2017³. I spørreundersøkelsen er det også innhentet informasjon om hvilke deler av tilskuddsforvaltningsprosessen forvalterne synes det eventuelt er mest hensiktsmessig med digitale fellesløsninger. Se fullstendig spørreskjema og oversikt over hvilke forvaltere som har besvart undersøkelsen, i vedlegg D.

I alt 40 prosent av respondentene har besvart spørreundersøkelsen. Av de som besvart er det en overvekt av mellomstore og store tilskuddsforvaltere, både når det gjelder antall ordninger og utbetalte beløp. Selv om også en del mindre forvaltere har besvart undersøkelsen, har vi dårligere dekning for denne gruppen.

For å få innsikt i om hvordan tilskuddsordninger utlyses på nettsider, har vi foretatt en gjennomgang av rundt 50 nettsider.

Områdegjennomgangen av tilskudd til kommunesektoren, som ble gjennomført høsten 2017, gir også viktig innsikter, sammen med rapporten om tilskudd til frivillig sektor, som ble utarbeidet av et ekspertutvalg nedsatt av Kulturdepartementet våren 2018. Gjennom dette arbeidet er det hentet inn mye innsikt om behov og problemer innenfor kommunesektoren og frivillig sektor, samt forvaltere og departementer sine behov og arbeid med forenkling, effektivisering og digitalisering på tilskuddsområdet.

Utredningen skal lede til en anbefaling om et eller flere løsningsforslag for digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet som det kan arbeides videre med. Vi har diskutert løsningsforslagene med søkere. Videre har vi hatt et dialogmøte om løsningsforslagene med virksomhetsarkitekter fra Helsedirektoratet, Forskningsrådet, Skatteetaten og Kommunenes sentralforbund, samt deltakelse fra Difi. Oppsummeringene av innsiktsarbeidet og løsningsforslagene er også presentert i et eget møte i DFØs faglige nettverk for tilskudd, hvor rundt 40 ansatte fra statsforvaltningen deltok. Vi har i tillegg

³ Tilskuddsforvaltere som er organisert som nettobudsjetterte virksomheter, ble identifisert ved den særskilte rapporteringen av regnskapstall for disse virksomhetene som blir publisert i Gul bok.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

lagt frem arbeidet med utredningen og flere av løsningsforslagene for Digitaliseringsrådet. I vedlegg B følger anbefalingene fra Digitaliseringsrådet.

Vurderingene av nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike løsningsforslagene er overordnede og kvalitative, da løsningsforslagene er på konseptnivå og ikke detaljert. Vi mener at dette er i tråd med anbefaling nummer 2 fra Digitaliseringsrådet, om at det i en så tidlig fase ikke er hensiktsmessig å anbefale konkrete tekniske løsninger.

3. Rammer og premisser for tilskuddsforvaltning og digitalisering i staten

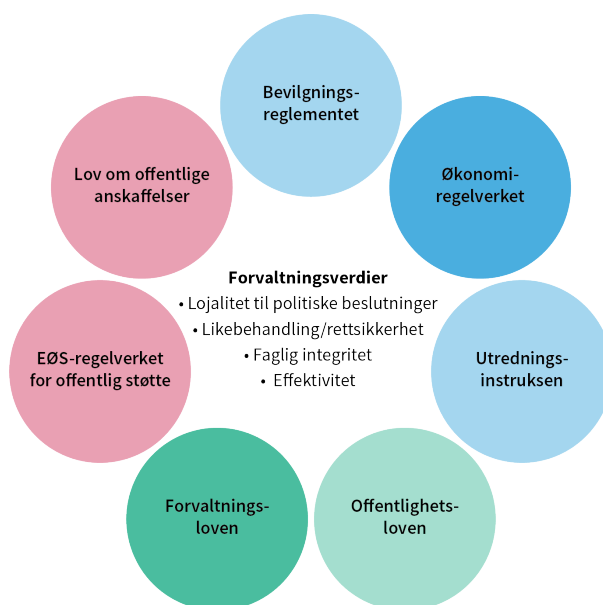
I dette kapitlet ser vi nærmere på rammene og premissene for statlig tilskuddsforvaltning og arbeidet med digitalisering i staten.

3.1 Rammer for tilskuddsforvaltning i staten

Arbeidet med statlig tilskudd er organisert slik at hvert departement har hovedansvar for sin sektor. Vi går nedenfor gjennom de mest sentrale lovene og instruksene som gjelder ved etablering og forvaltning av tilskudd, som er vist i figur 3.

Lovene og reglene legger føringer og stiller krav til hvordan de ulike prosessene og oppgavene på tilskuddsreisen skal utføres. De ulike fargene rundt sirkelene i figur 3 viser at de ulike lovene og reglene har forskjellige forvaltere. Økonomiregelverket, utredningsinstruksen og bevilgningsreglementet forvaltes av Finansdepartementet og DFØ. Forvaltningsloven og offentlighetsloven forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet, og EØS-regelverket for offentlig støtte (statsstøtteregelverket) og lov om offentlige anskaffelser av Nærings- og fiskeridepartementet.

Figur 3: Sentrale lover og regler som legger føring for arbeidet med statlige tilskudd



Økonomiregelverket⁴ kapittel 6 setter de overordnede rammene for etablering og forvaltning av statlige tilskudd. Tilskudd er først og fremst overføringer fra staten til andre sektorer (kommuner, ideelle organisasjoner, stiftelser og lignende) som ikke kommer staten selv til gode. Stønader skiller seg fra tilskudd blant annet ved at de gis til privatpersoner eller husholdninger. Stønader omfattes ikke av utredningen.

Forut for etablering av nye tilskuddsordninger skal det i tråd med føringene i **utredningsinstruksen**, utredes om tilskudd er det beste virkemidlet for å oppnå det ønskede målet.

Bevilgningsreglementet er det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Storting og forvaltningen. Etter at Stortinget har vedtatt statsbudsjettet skal departementet, for nye tilskuddsordninger, fastsette et tilskuddsregelverk. Mange av tilskuddsregelverkene vil etter **forvaltningsloven** være forskrifter og skal publiseres på lovdata.no.

Forvaltningsloven er en sentral lov i utforming og forvaltning av tilskudd og setter mange av rammene og kravene i selve tilskuddsforvaltningen og forvalters relasjon til søkere/mottakere.

Offentleglova og **personvernforordningen** (GDPR - General Data Protection Regulation) gjelder på tilskuddsområdet som på andre områder i staten, og vil eksempelvis være relevant i diskusjonen om hvilken informasjon som ulike interessenter skal ha tilgang til og hva som trengs av samtykke fra søker/mottaker. Difi har utarbeidet retningslinjer for å ivareta informasjonssikkerhet og internkontroll for offentlige virksomheter. Ivaretagelse av informasjonssikkerhet vil i så måte også være noe det må tas hensyn til i det videre arbeidet.

Ved utarbeidelse av en tilskuddsordning og ved enkeltstående tilskudd, må departementet vurdere om reglene om offentlig støtte gjelder. Forvalter av tilskudd må også påse at disse reglene overholdes når de fatter vedtak om å tildele tilskudd. Det er **EØS-regelverket om offentlig støtte** som definerer om tilskuddet er offentlig støtte. Ikke alle tilskudd er offentlig støtte, samtidig som tilskudd er en av flere former for offentlig støtte.

Mange som jobber med tilskudd blir kjent med **lov om offentlige anskaffelser**, da den er med på å definere forskjellen mellom hva som er tilskudd og hva som er anskaffelser.

Lovene og instruksene er de formelle rammene for tilskuddsområdet. I neste kapittel vil vi se på noen behov og problemer flere av interessentgruppene har, blant annet for å følge

⁴ Samlet betegnelse på [reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten](#) med tilhørende [rundskriv](#) og [tolkningsuttalelser](#).

lovene og instruksene. I utredningsarbeidet er vi på et for overordnet nivå til å vurdere konkret implikasjonene disse lovene og instruksene har for de ulike løsningsforslagene vi omtaler i kapittel 5 og 6. Dette må vurderes nærmere i neste fase av arbeidet med digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet. Samtidig minner vi om at lovene og instruksene også representerer mulige virkemidler som kan benyttes for å forbedre statlig tilskuddsforvaltning.

3.2 Digitalisering i offentlig sektor - rammer og prinsipper

Ansvar for digitaliseringsarbeidet følger prinsippet om at hvert departement har ansvar for sin sektor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har samtidig det overordnede ansvaret for gjennomføringen av regjeringens IKT- og digitaliseringspolitikk, slik den er presentert i [Digital agenda for Norge \(Stortingsmelding 27 \(2015-2016\)\)](#). Målet er å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling. Regjeringens prioriteringer innenfor IKT og digitalisering er oppsummert i boks 1.

Boks 1: Regjeringens fem prioriteringer for den nasjonale IKT- og digitaliseringspolitikken

Brukeren i sentrum: Offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre på nytt.

IKT er vesentlig for innovasjon og produktivitet: Næringslivet og samfunnet skal kunne utnytte mulighetene som digitaliseringen gir. Myndighetene skal legge til rette for økt digital innovasjon.

Styrket digital kompetanse og deltakelse: Gjelder fra grunnopplæringen og gjennom alle faser i livet. Digitale tjenester skal være lett å forstå og lett å bruke for alle. Avansert IKT-kompetanse og IKT-forskning er en forutsetning for digitalisering av Norge.

Effektiv digitalisering av offentlig sektor: Offentlige digitaliseringsprosjekter skal planlegge og gjennomføres profesjonelt. Gevinster skal realiseres. Markedet skal brukes når det er hensiktsmessig. Stat, kommune og ulike sektorer bør benytte fellesløsninger for å dekke like behov.

Godt personvern og god informasjonssikkerhet: Personvern og informasjonssikkerhet skal være en integrert del av utviklingen og bruken av IKT. Den enkelte innbygger skal i størst mulig grad ha råderett over egne personopplysninger. Informasjonssikkerhet skal ivaretas med utgangspunkt i risikovurderinger basert på trussel- og sårbarhetsinformasjon og følges opp gjennom god internkontroll.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Digitaliseringsrundskrivet fra KMD operasjonaliserer og konkretiserer blant annet de fem prioriteringene fra boks 1 samt andre pålegg og anbefalinger for digitaliseringsarbeid i statsforvaltningen. Her står det blant annet mer utdypende om digitalt førstevalg og at man skal kartlegge potensialet for digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser, samt hvilke tjenester som egner seg for digital selvbetjening og automatisert saksbehandling.

Nasjonal arkitektur for norsk e-forvaltning, utarbeidet og samordnet av Difi, inneholder krav, prinsipper og føringer for offentlige virksomheter som skal digitalisere forvaltningen. Sentralt for disse er overordnede IT-arkitekturprinsipper og arkitekturrammeverk for samhandling i offentlig sektor. Noen viktige arkitekturprinsipper er f.eks. prinsippet om tjenesteorientering, som skal tilrettelegge for gjenbruk og deling av komponenter (moduler) og innholdet i disse, innad og på tvers av virksomheter i offentlig sektor. Et annet prinsipp er skalerbarhet slik at løsninger og komponenter kan ned- og oppskaleres etter behov. Begge prinsippene er avhengig av prinsippet om fleksibilitet, -tjenester og prosesser skal bygges slik at det er fleksibelt for en virksomhet å tilpasse en løsning over tid, det vil si å bygge komponentbasert snarere enn store systemer.

Videre har Difi utarbeidet «Norsk arkitekturrammeverk for samhandling» som et hjelpemiddel for å få økt samhandlingsevne for digitalisering på tvers av offentlig sektor. Her er styring og forvaltning et viktig premiss for samhandling i IKT som en sentral faktor i å sikre koordinering av aktiviteter på tvers av ulike områder og sektorer. Samsvar mellom strategier knyttet til samhandling og løsninger som utarbeides bør derfor sikres og forankres av virksomhets- og forretnings siden.

Sist men ikke minst har innovasjon blitt et viktig element i arbeidet med digitalisering for å effektivisere offentlig forvaltning. Man ønsker oppnå et økonomisk resultat, samtidig som det skal tilføre samfunnsøkonomiske gevinster. *Digitalisering i offentlig sektor kan imidlertid ikke kun ta hensyn til et rent økonomisk perspektiv, merverdi for samfunnet er en sentral faktor.* Det som gir en økonomisk gevinst er derfor ikke ensbetydende med en samfunnsøkonomisk gevinst og omvendt. Dette er viktig rammer for innovasjon og digitalisering i offentlig sektor, hvor formålet kan være å både skape sosial og økonomisk verdi.

Disse rammebetingelsene, prinsippene og kravene er sentrale for arbeidet med denne utredningen, i vurderingene av løsningsforslagene i kapittel 5 og for anbefalingene i kapittel 6.

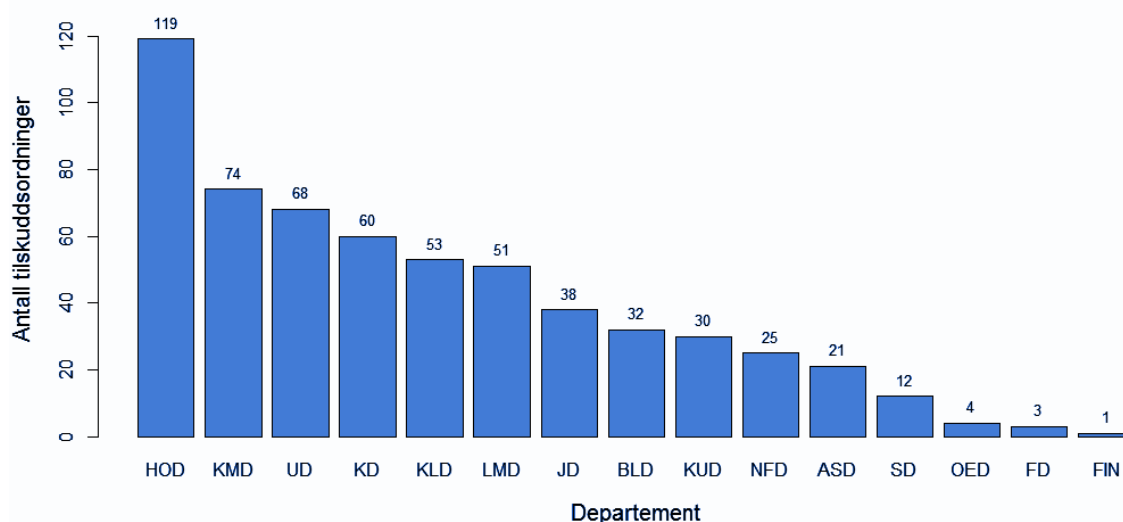
4. Dagens situasjon: behov og problem

I dette kapitlet starter vi med en kort faktabeskrivelse av tilskuddsområdet før vi ser nærmere på hvilke behov og problemer hver av de fire interessentgruppene har på tilskudsreisen og hva som er målene deres. Noen av problemene og behovene kan ikke kobles direkte til tilskudsreisen, da de snarer omhandler tilrettelegging og forutsetninger som fasiliterer for en effektiv tilskudsreise, noe som vil fremgå av beskrivelsene under.

4.1 Fakta om tilskudd

I 2016 var det ca. 600 tilskuddsordninger finansiert på postene 60–85 i statsbudsjettet. Av disse var omtrent 250 rettet mot kommunesektoren (postene 60–69); ordninger der kommuner og fylkeskommuner er mottakere og 350 primært rettet mot private aktører (postene 70-85). Figur 4 viser de 591 tilskuddsordningene vi har informasjon om fra 2016, fordelt etter departementsområde.⁵ I tillegg kommer enkeltstående tilskudd.

Figur 4: Oversikt over antall tilskuddsordninger fordelt på departementsområder⁶



De omlag 600 tilskuddsordningene forvaltes av rundt 90 forskjellige virksomheter (se vedlegg F). Det vanligste er at alle forvaltningsoppgaver for en tilskuddsordning ivaretas av samme aktør, noe som gjelder for om lag 90 prosent av tilskuddsordningene. Rundt 10 prosent av ordningene har to forvaltere. For eksempel kan det være slik at

⁵ Sammenstilling av flere ulike kilder, blant annet statsregnskapet for 2016, grunnlaget for [områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren](#) og DFØs kartlegging av tilskuddsordninger på postene 70-85. Figur 4 inneholder ikke alle tilskuddsordninger som forvaltes av nettobudsjetterte virksomheter, for eksempel Norges forskningsråd og universitets- og høyskolesektoren. For nettobudsjetterte virksomheter inngår kun tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren i tallmaterialet.

⁶ I tillegg er departementene ansvarlig for en rekke enkelttilskudd med navngitte mottakere i statsbudsjettet

fylkeskommuner behandler søknader, mens et direktorat utbetaler tilskuddet. Det er svært sjeldent at en tilskuddsordning forvaltes av flere enn to aktører.

Det er et stort spenn i hvor mange tilskuddsordninger hver forvalter har ansvaret for. Noen aktører, som Helsedirektoratet (108 ordninger), Utenriksdepartementet (forvalter 54 av de 68 ordningene fra figur 4 selv), Utdanningsdirektoratet (35 ordninger) og Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (30 ordninger), befinner seg i det øvre sjiktet med forvaltningsansvar for mange statlige tilskuddsordninger. Det er imidlertid mer vanlig å forvalte få tilskuddsordninger. Halvparten av aktørene forvalter tre eller færre ordninger. Tar vi utgangspunkt i hvor store beløp⁷ de ulike forvalter, er Utenriksdepartementet (18,7 milliarder kroner), Landbruksdirektoratet (13,8 milliarder kroner), Helsedirektoratet (12,8 milliarder kroner) og Integrering- og mangfoldsdirektoratet (12,8 milliarder kroner) de største aktørene. Til forskjell forvalter halvparten av aktørene hver om lag 90 millioner kroner eller mindre.

Vi har dårligere oversikt over hvor mange som er søkere og mottakere av statlige tilskudd samlet sett. For frivillig sektor finnes det oversikt over omfang av tilskuddsordninger og mottakere av tilskudd i 2016. Vi vet at det er rundt 49 000 tilskuddsmottakere i frivillig sektor (fordelt på 57 tilskuddsordninger og 205 enkelttilskudd).⁸ Vi vet også at noen av tilskuddsmottakerne fordeler tilskudd videre til andre frivillige organisasjoner, så det eksakte antallet er noe høyere.

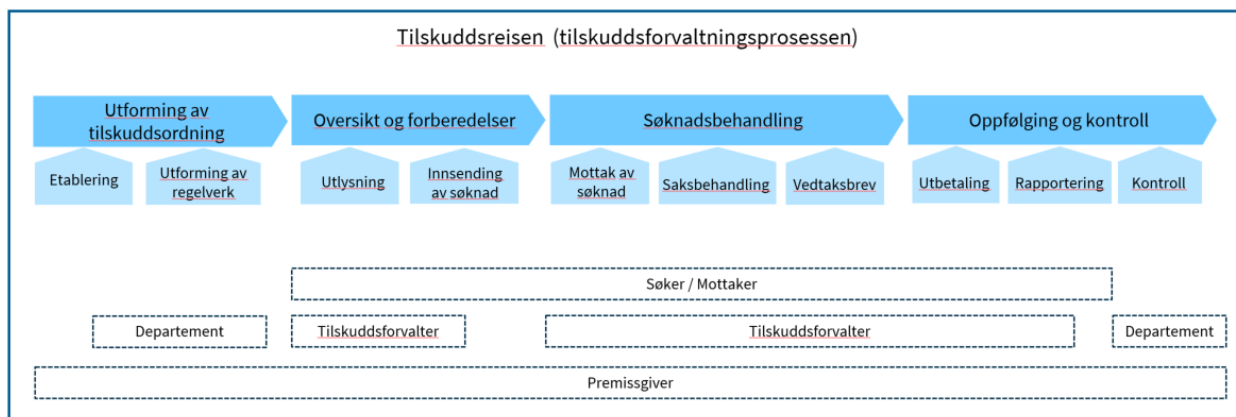
4.2 Interessentgruppenes mål, behov og problemer

I utredningen har vi brukt tilskuddsreisen for å systematisere innsikt fra de ulike interessentgruppene. Figur 5 gir en grov oversikt over hvor de fire interessentgruppene er involvert eller har spesielle interesser på tilskuddsreisen.

⁷ Beløpet viser hvor mye hver forvalter har regnskapsført på statskontoene (kapittel og post) som finansierer tilskuddsordningene. Fordi flere ordninger kan være finansiert over samme statskonto og det kan være enkelttilskudd tilknyttet samme statskonto, viser ikke beløpet eksakt hvor mye som forvaltes gjennom tilskuddsordninger. Beløpsmessig oversikt for noen nettobudsjetterte virksomheter, fylkesmennene og ikke-statlige aktører inngår ikke i tallmaterialet.

⁸ Se gjennomgang av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner, [Mer samordnet, åpnere og enklere](#), side 21 og vedlegg 2

Figur 5: Interessentgrupper fordelt langs stegene i tilskuddsreisen.



4.2.1 Søkere på tilskuddsreisen

Søkere/mottakere er den største interessentgruppen på tilskuddsreisen, målt i antall. De store søkergruppene av statlige tilskudd er kommunesektoren, frivillige organisasjoner, næringslivet og andre private aktører. Målet for denne interessentgruppen har vi formulert slik:

MÅL: Tilskuddsreisen er brukervennlig, effektiv og forutsigbar.

For en søker er det første steget på tilskuddsreisen å skaffe til veie **informasjon om hvilke tilskuddsordninger som finnes og hvilke som kan være relevante**. Det vil si å finne tilskudd som kan være med på å finansiere den aktiviteten/driften søkeren ønsker å gjennomføre og der søkeren faller inn under de betingelsene som er satt i tilskuddsregelverket.

Gjennom våre møter med søkere/mottakere har vi fått bekreftet at søkere synes det er vanskelig å skaffe seg en god nok oversikt over relevante statlige tilskuddsordninger. Søkere må ofte inn på de ulike forvaltners nettsider eller andre kilder for å få informasjon. Videre er det krevende å følge med på når de ulike ordningene utlyses.

Også KUDs gjennomgang av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner og områdegjennomgangen av tilskudd til kommunesektoren peker på de samme utfordringene. Søkere på tilskudd i frivillig sektor og kommunene trekker frem at de bruker mye tid på å lete etter informasjon og at de innimellom kanskje går glipp av tilskudd fordi de ikke klarer å holde seg orientert. I områdegjennomgangen pekes det blant annet på at det er forskjeller blant små og store kommuner hvorvidt de har ressurser til å søke og

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

holde seg orientert om statlige tilskudd. Flere kommuner uttrykker et ønske om å samle informasjon om tilskudd til kommunesektoren på ett sted. Det samme gjelder for frivillig sektor.

Det er verdt å merke seg at de som søker tilskudd hos en forvalter, sier at de ofte er fornøyde med forvalters nettsted og søknadsportal. De som søker på ulike tilskudd hos forskjellige forvaltere, er ofte de som er minst fornøyd med dagens situasjon, og etterspør en felles oversikt over offentlige tilskudd.

Etter at søker har funnet en tilskuddsordning, gjelder det å finne ut hvilke betingelser som stilles for å kunne søke (både hvem som kan søke og hva det kan søkes om tilskudd til). Flere oppgir at **tilskuddsregelverkene/-forskriftene** kan være utydelige og vanskelige å forstå. Det oppstår tvil og misforståelser. For søker gjør dette søknadsprosessen enda mer tidkrevende.

Søkere synes det er utfordrende at kravene ikke er mer harmoniserte mellom ulike ordninger, særlig der søkere ikke kan se at det er vesentlige hensyn som taler for ulikheter. Dette gjelder både krav til **søknad og krav til rapportering**. De synes også at skjemaene som forvaltere bruker er for ulike. Dette gjelder også særlig for de som søker om tilskudd fra flere forvaltere.

Både før søknaden sendes inn, underveis i søknadsbehandlingen og etter vedtaket, kan søker ha behov for å **kommunisere** med forvalter. Det varierer hvordan dette løses i dag. Søkerne opplever dialog med forvalter underveis i prosessen som gunstig, men det kan være vanskelig å få kontakt med forvalter til riktig tidspunkt på tilskuddsreisen. Andre påpeker at behovet for dialog har sitt utspring i uklar informasjon i regelverk og utlysning, samt tungvinte forvaltningsprosesser. Ideelt sett skulle det ikke være behov for innhente ytterligere informasjon fra forvalter.

Noen søkere trekker frem at manglende forutsigbarhet underveis i **søknadsbehandlingen**, om når vedtak vil fattes og (del)utbetalinger finne sted, er utfordrende. Dette gjelder særlig søkere innenfor frivillig sektor, som kan være i en sårbar finansiell situasjon. KUDs gjennomgang på frivillighetsområdet peker i samme retning. Noen søkere mottar tilskudd fra samme ordning over flere år, og opplever det som unødvendig å måtte søke hvert år fremfor å kunne søke for lengre tidsperioder.

Avhengig av ordning, skal mottakere av tilskudd rapportere på for eksempel hva midlene er brukt til og hva som er oppnådd (måloppnåelse). I likhet med søknadsprosessen, opplever mange at det er tidkrevende med omfattende og ulike rapporteringskrav. I tillegg opplever mange at de må sende samme informasjon til staten flere ganger, både i

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

forbindelse med søknad og rapportering. Det er også lite gjenbruk av informasjon på tvers av ordninger og forvaltere.

Fra flere ulike kilder vet vi at søkere sier det er tidkrevende å søke og rapportere. Samtidig er ikke temaet kartlagt i særlig stor grad. I områdegjennomgangen ble tidsbruk knyttet til arbeid med søknad og rapportering undersøkt. Variasjonen i tidsbruken var store og anslagene usikre. Gjennomsnittlig anslått tidsbruk for søknadsprosessen var 28 timer og gjennomsnittet for rapportering var 32 timer for om lag 100 ordninger. For søkere/mottakere på flere ordninger oppleves det tidkrevende å sette seg inn i ulike manuelle og digitale måter å søke/rapportere på. Videre er det kommet frem at noen søkere opplever at de bruker uforholdsmessig mye tid på å utarbeide søknader på ordninger som kunne vært automatisert. Med automatisering menes for eksempel at søker slipper å søke om midler for å få tilskudd, da en robot kan sjekke om søker oppfyller bestemte kriterier for å få tilskudd og utbetaler tilskuddet.

Oppsummering

Boks 2: Oppsummering av problemer som søker/mottakere opplever på sin tilskuddsreise.

- Vanskelig og tidkrevende å skaffe oversikt over relevante tilskudd å søke på - mangler "en vei inn".
- Utydelige og lite harmoniserte tilskuddsregelverk/-forskrifter gjør at det kan være uklart hvilke krav som stilles til søknad og rapportering.
- Det varierer hvor godt det er tilrettelagt for dialog mellom søker og forvalter underveis i tilskuddsreisen.
- Varierende forutsigbarhet om vedtak og når utbetaling kan ventes.
- De som søker og mottar tilskudd under flere ulike ordninger fra ulike forvaltere, opplever manglende harmonisering av prosesser, systemer og krav, samt manglende gjenbruk av informasjon.

4.2.2 Tilskuddsforvaltere på tilskuddsreisen

Tilskuddsforvaltere er den nest største interessentgruppen på tilskuddsreisen, målt i antall. Som nevnt blir de fleste statlige tilskudd forvaltet av statlige virksomheter og departementer. Kommuner og fylkeskommuner kan også ha fått delegert forvaltningsansvar, og i enkelte tilfeller forvalter også private aktører statlige tilskudd. For tilskuddsforvaltere har vi formulert følgende mål:

MÅL: *Tilskuddsreisen er effektiv og hensiktsmessig slik at mål og resultatkrav oppnås*

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

For forvaltere handler det første steget på tilskuddsreisen om at de ofte får i oppgave å bistå departementet med å utforme forslag til **tilskuddsregelverket/-forskriften for ordningen**. Det er departementet som er ansvarlig for å fastsette det endelige regelverket/-forskriften. Forvalter bruker tilskuddsregelverket/-forskriften i sine vurderinger av søknader og senere ved oppfølging og kontroll av mottaker. I flere tilfeller opplever tilskuddsforvalter at tilskuddsregelverkene/-forskriftene er utydelige og mangelfulle, og at de ikke gir tilstrekkelig støtte i de vurderingene forvalter må gjøre på tilskuddsreisen.

Dette bildet støttes også av en kartlegging DFØ gjorde i 2017, som viste at kvaliteten på statlige tilskuddsregelverk/-forskrifter varierer, og at bare halvparten av de 38 regelverkene i utvalget omtaler samtlige hovedelementer slik disse er beskrevet i økonomiregelverket (mål for ordening, tildelingskriterier mv.). For noen av tilskuddsordningene var det slik at hovedelementene var regulert og ulikt formulert i andre dokumenter enn i selve regelverket. I slike tilfeller kan det bli uklart for søker/mottaker og forvalter hvilke krav som gjelder. Flere forvaltere trekker frem at feil og mangler langs tilskuddsreisen ofte har sitt utspring i mangelfulle tilskuddsregelverk.

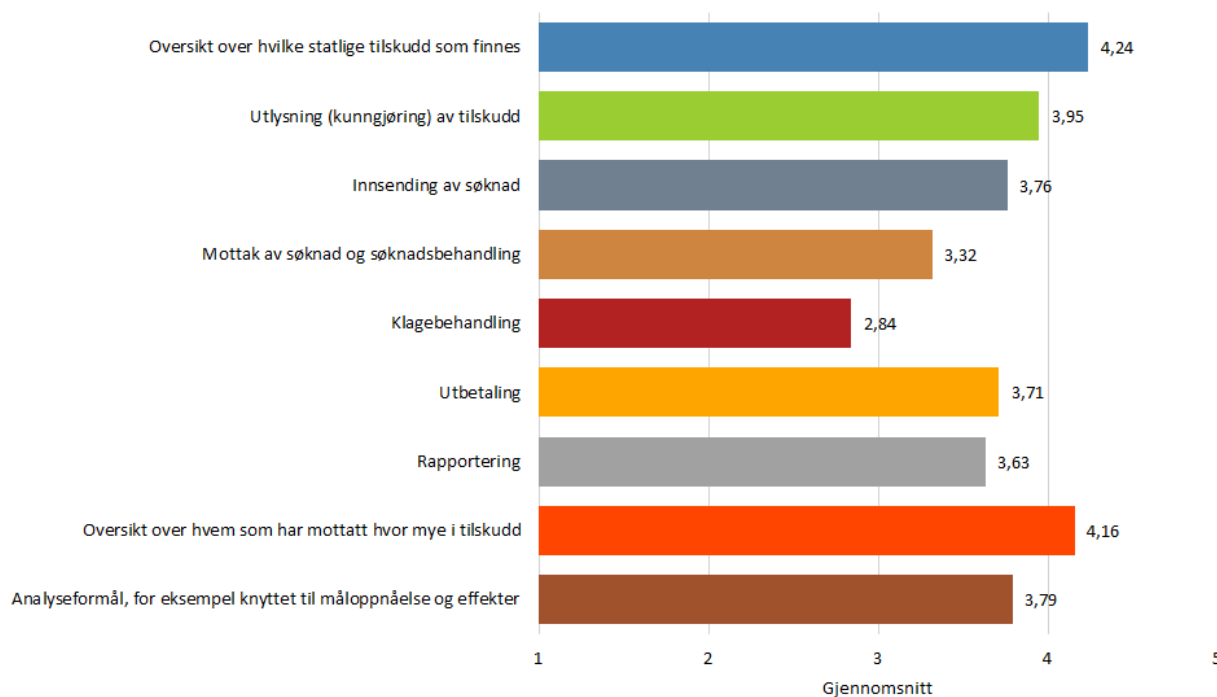
Det er opp til forvalter å vurdere hvordan de best kan **nå ut med informasjon om tilskuddsordningene til søkerne**, om det er via forvalters hjemmesider, andre fagnettsider, fagtidsskrift, aviser mv. I dag er det slik at de fleste tilskuddsforvaltere utlyser tilskudd på sine nettsider. Som del av innsiktsarbeidet har vi sett på nettsidene til mange tilskuddsforvaltere. Vi ser at kvaliteten på informasjonen som publiseres på nettsidene er varierende når det gjelder hvilken informasjon som er tilgjengelig. Forvaltere, på samme måte som søkere, synes det er en utfordring at informasjon om hvilke statlige tilskudd som finnes ikke er samlet på ett sted. Forvaltere har behov for å nå ut med informasjon om sine ordninger til søkere som best kan bidra til måloppnåelse for ordningen. Samlet kan dette medføre nokså stor tidsbruk for søkere, mens staten risikerer å gå glipp av de søkerne/mottakerne som er best i stand til å oppfylle målet med den enkelte tilskuddsordning.

Vi finner imidlertid også flere eksempler på god informasjon og brukervennlighet på forvalternes nettsider. Noen forvaltere tilbyr mulighet til å abonnere på nyhetsbrev om utlysninger som er relevante for deg. Enkelte forvaltere legger også ut en årlig oversikt over hvem som har mottatt tilskudd. Utdanningsdirektoratet har eksempelvis god informasjon om de ulike ordningene i tillegg til [geografisk oversikt over hvor mye som er utbetalt til hvem](#).

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

I spørreundersøkelsen undersøker vi hvilke prosesser statlige tilskuddsforvaltere ser på som mest hensiktsmessige for digitale fellesløsninger. Oversikt over hvilke tilskuddsordninger som finnes og oversikt over hvem som har mottatt hvor mye tilskudd, er de prosessene der forvalterne ser størst potensial for fellesløsninger, se figur 6.

Figur 6: Oversikt for hvilke prosesser forvaltere synes det er hensiktsmessig med digitale fellesløsninger



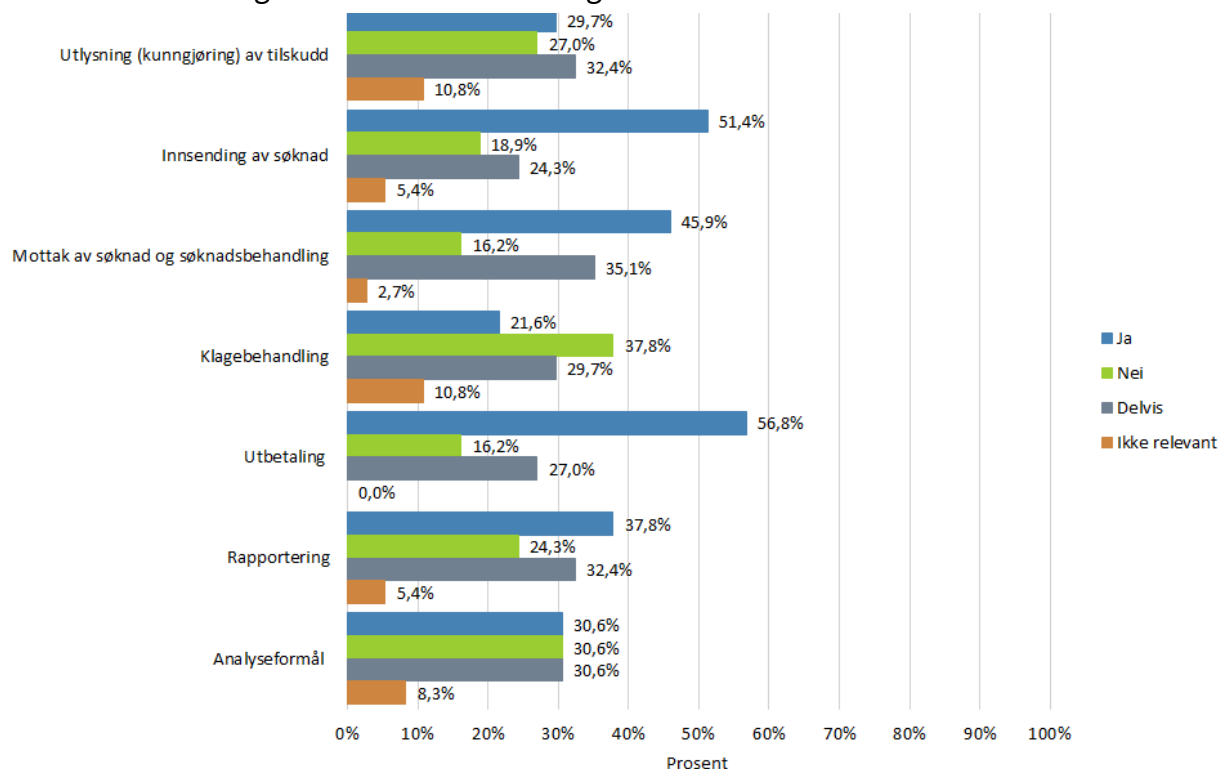
I forlengelsen av utlysningen tilrettelegger forvalter for innsending av søknad, for eksempel gjennom Altinn, egne søknadsportaler eller e-post. Forvaltere må være i stand til å motta og behandle tilskuddssøknader i tråd med gjeldende lover og regler (som oppsummert i kapittel 3). Vi har i utredningen sett nærmere på hvilken systemstøtte som finnes for disse prosessene, og hvilke behov forvalterne har for digitalisering. Grovt oppsummert kan vi si at variasjonen er stor. Noen har digitalisert samtlige steg på tilskuddsreisen, mens andre har utelukkende manuelle prosesser.

I spørreundersøkelsen kartla vi hvilke av prosessene i tilskuddsforvaltningsprosessen forvalterne har digitalisert (oppsummert i figur 7), og hvorvidt systemløsningene utelukkende brukes til tilskuddsforvaltning. Svært få av virksomhetene har digitalisert alle prosessene fullt ut. Kun to virksomheter (om lag seks prosent) svarer "ja" for alle delprosessene i tilskuddsreisen. Andelen er høyere, om lag 23 prosent, hvis vi også

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

inkluderer de som delvis har digitalisert en eller flere delprosesser. Legg merke til at bak svarene “ja” og “delvis”, befinner seg stor variasjon i ulike systemløsninger; alt fra nettsider, søknadsportaler, saksbehandlingssystemer, arkivsystemer, statistikkprogrammer med mer. I den andre enden av skalaen oppgir rundt ni prosent (i alt tre tilskuddsforvaltere) at ingen av stegene på tilskuddsreisen er digitalisert.

Figur 7: Fordeling av svar på spørsmålet: “I hvilken grad er følgende overordnede prosesser i tilskuddsforvaltningen støttet av IKT- løsninger?”



Mange forvaltere har behov for bedre informasjon i søknadsbehandlingen, hvorvidt søkeren har fått tilskudd fra andre ordninger, og hvor mye. Forvaltere trenger denne informasjonen for å kunne gjøre vurderinger om statsstøtte og dobbeltfinansiering. I innsiktsarbeidet forteller forvaltere at de har behov for så oppdatert informasjon som mulig for å kunne gjøre gode nok vurderinger av disse to hensynene.

I dag finnes ikke denne informasjonen lett tilgjengelig. For å få slik informasjon kan forvalter spørre andre forvaltere, men mer vanlig er det at forvalter ber søker om å oppgi i søknaden hvilke andre tilskudd det er søkt om. En utfordring med denne måten å gjøre det på, er at det er mange feilkilder, kanskje særlig at søker ikke alltid sitter med en fullstendig

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

oversikt over status for behandling av andre søknader som de har sendt (om de ligger an til å bli innvilget, delvis innvilget eller avslått). Det finnes heller ingen fullstendig informasjon om dette fra eksisterende felles standarder og systemer for budsjettering og regnskapsføring i staten.

Når det gjelder utbetaling, så har forvalter behov for å holde oversikt over de vedtatte forpliktelsene, hvor mye som er utbetalt, hvor mye som ev. skal tilbakebetales og hvor mye som gjenstår av rammen for tilskudd under den enkelte ordning. Det stilles i økonomiregelverket krav til at utbetaling av tilskudd skal skje etter hvert som mottakeren har behov for det, og for de langt fleste tilskuddsordninger innebærer dette at forvalter skal utbetale tilskuddet i rater. For forvaltere som ikke har god systemstøtte for utbetaling og som har mange manuelle prosesser, er det tidkrevende og utfordrende å utbetale tilskudd i flere rater og å utøve den nødvendige kontrollen.

Oppsummering

Boks 3: Oppsummering av problemer som forvalterne opplever på sin tilskuddsreise.

- Utydelige tilskuddsregelverk/-forskrifter som ikke gir effektiv og god støtte til saksbehandler på tilskuddsreisen.
- Manglende oversikt over hvor mye som er tildelt i tilskudd til mottakere under andre tilskuddsordninger for å: a) gjøre vurderinger av dobbeltfinansiering og b) gjøre vurderinger av statsstøtte (statsstøtteregelverket).
- De som mangler digitale saksbehandlingsløsninger for hele eller deler av tilskuddsreisen ser at tilskuddsforvaltningen kunne vært mer effektiv og sikker med digitale løsninger.
- For forvaltere som ikke har god systemstøtte for utbetaling, er det utfordrende å utbetale i rater og å utøve den nødvendige kontrollen over de vedtatte forpliktelsene, hvor mye som er utbetalt, hva som ev. skal tilbakebetales og hva som gjenstår av rammen for tilskudd.

4.2.3 Departementer på tilskuddsreisen

Departementene kan ha flere roller og ansvar på tilskuddsreisen. I dette kapitlet vil vi se på behov og problemer departementene har som overordnet ansvarlig for tilskudd på sine områder, og i rollen som samordningsansvarlig for virkemiddelbruk rettet mot en sektor eller et større ansvarsområde. I tillegg kan departementer opptre i rollen som forvalter av tilskudd, altså at søknadsbehandling mm. gjøres av departementet selv. Denne rollen ivaretas under omtale i kapittel 4.2.2.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

For departementets rolle som overordnet ansvarlig og med samordningsansvar har vi satt følgende mål:

MÅL: *God styring av virkemiddelbruken slik at de ønskede effekter for tilskuddene oppnås*

Det er departementene som er ansvarlig for å **etablere og utforme** tilskuddsordninger og fastsette tilskuddsregelverk/-forskrifter.

For at departementet skal kunne ivareta disse oppgavene på en god måte, etterspør flere informasjon om det finnes andre overlappende eller tilgrensende tilskuddsordninger. Departementenes informasjonsbehov handler om å få et godt beslutningsgrunnlag i styring og i vurderinger knyttet til å se virkemiddelbruken i sammenheng, på eget område og på tvers av departementsområder og sektorer. Eksempelvis vil det noen ganger være hensiktsmessig å slå sammen eller innlemme tilskudd i eksisterende ordninger fremfor å etablere nye. Det er særlig i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet at departementet kan ha behov for mer detaljert informasjon om ordninger, hvem som har fått tilskudd og hvor mye, på tvers av sektorer. Det er i den forstand ikke behov for oversikter som er oppdatert til enhver tid. Litt avhengig av bruken, vil det kunne holde med tall fra fjoråret, mens andre ganger ønsker departementet informasjon om hva som er status på forbruket for en tilskuddsordning før neste budsjetttrunde for inneværende år, f.eks. Revidert nasjonalbudsjett. Departementer vi har vært i kontakt med, sier at det kan være krevende å samle inn denne type informasjon på tvers av flere sektorer.

Måten statsbudsjettet og statsregnskapet er satt opp på, gjør at vi ikke nødvendigvis får informasjon om tilskuddsordninger (med mindre det er benyttet en egen post for hver enkelt ordning) og om hvem som er mottakere (utover førstehånds mottakergruppe i form av sektor). I departementenes fagproposisjoner er det også ofte vanskelig å få en samlet oversikt over hvilke tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd som finnes. Ut fra statsregnskapet kan departementene hente ut informasjon om hvor mye midler som er utbetalt på en post og hvor mye tilskuddsmidler grupper av mottakere har fått utbetalt (f.eks. kan en finne tall for hvor mye som har gått til kommuner samlet). I disse tallene ligger det imidlertid en del mangler som gjør at det er svært vanskelig å få et komplett bilde over antall tilskuddsordninger og hvor mye som er utbetalt som tilskudd samlet og for hver ordning. Dette er nærmere omtalt i Difis og DFØs rapport som dannet datagrunnlag til ekspertutvalget for områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Regnskapsinformasjon om hvem som er tilskuddsmottakere og hvor

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

mye hver enkelt har mottatt i tilskudd, vil en måtte gå til den enkelte forvalter for å fremskaffe.

Både ved etablering av ordningen (i statsbudsjettet) og ved **utforming av tilskuddsregelverket/-forskriften** må departementet gjøre vurderinger av om tilskuddet eller tilskuddsregelverket er i tråd med blant annets økonomiregelverket, forvaltningsloven og statsstøtteregelverket. Dette kan være vanskelige juridiske vurderinger. Gjennom arbeid med å klargjøre krav til utforming av tilskuddsforskrifter og DFØs kartlegging av tilskuddsregelverk/-forskrifter vet vi at mange av de er mangelfulle og at mange etterspør mer råd og veiledning på området, samt maler eller eksempler.

Når det gjelder **utlysning av tilskudd**, overlater departementet som hovedregel dette til forvalterne. Enkelte departement med et samordningsansvar har behov for å samle informasjon om tilskuddsordninger innenfor en bestemt sektor på sine nettsider, som for eksempel Kulturdepartementets oversiktsliste over statlige tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner. Oversiktslisten lages manuelt ved at departementene med tilskudd til frivillig sektor sender lister til KUD. Et annet eksempel er oversikt over støtteordninger til næringsdrivende på Altinn. Noen av disse støtteordningene er statlige tilskudd. På nettsidene er det mulig å filtrere eller sortere på formål og bransje. Videre lager også noen få departementer egne rundskriv som gir informasjon om tilskuddsordninger på området.

For å kunne følge med på virkemiddelbruken og rapportere tilbake til Stortinget, har departementet behov for informasjon om **måloppnåelse og effekter for tilskuddsordningen**. Det oppleves ofte som utfordrende for forvaltere og departementer å kartlegge og sammenstille informasjon om måloppnåelse og effekter på tvers av tilskuddsordninger. Erfaringsvis må man ofte gjøre et godt stykke arbeid i forkant med å **harmonisere og definere begreper** for å få fullt utbytte av digitalisering og deling av data.

Som **samordningsansvarlig** for en sektor har departementet også behov for innsikt om virkemiddelbruken. Eksempelvis uttrykker KUD behov for kunnskap om utformingen av tilskuddsordningene for å kunne forenkle og standardisere, slik at det i neste omgang blir enklere for frivillig sektor å finne frem til ordninger og søke om tilskudd. Det samme gjelder for KMD, som gjennom Kommunalt rapporteringsregister (KOR)⁹ ønsker å følge med på hvor mye ressurser kommunesektoren bruker på å rapportere på ordninger hvor

⁹ Brønnøysundregistrene er registerfører for KOR. Formålet med KOR er å gi en digital oversikt over de samlede kommunale rapporteringspliktene. Videre skal KOR gi en oversikt over opplysninger om ressursbruk og tjenesteyting som ulike statlige etater krever fra kommuner og fylkeskommuner.

Utredning om digitale felleløsninger for tilskudd

de mottar tilskudd og hvor mye ressurser sektoren bruker på å forvalte statlige tilskuddsordninger.

Et uttrekk fra KOR med oversikt over alle skjema som er knyttet til øremerkede tilskudd til kommunene i registeret (sendt til Difi/DFØ i forbindelse med områdegjennomgangen), viser at dataene som ligger i KOR er svært mangelfulle og lite oppdaterte. Dette belyser at når departementer og forvaltere må legge inn informasjon manuelt i registre, blir det fort utfordringer med datakvaliteten.

Oppsummering

Boks 5: Oppsummert ser vi at departementene opplever følgende problemer på sin tilskuddsreise i dag:

- Behov for bedre og mer tilgjengelig datagrunnlag på tilskuddsområdet for å kunne ha god styring av egne tilskuddsordninger, men også for å kunne se virkemiddelbruken i sammenheng på tvers. Det er som regel ikke behov for oppdatert informasjon.
- Harmonisere og definere begrep, slik at man bedre kan få sammenstilt informasjon om mål og effekter av tilskuddsordningene.
- Bistand på å utforme tilskudd tilskuddsregelverk/-forskrifter som er i tråd med lover og instruksjoner på området.

4.2.4 Premissgivere på tilskuddsreisen

Den fjerde interessentgruppen har vi kalt premissgivere. Med dette mener vi aktører med ansvar for lover og instruksjoner som berører tilskuddsområdet. Vi har ikke hatt mulighet til å se på samtlige premissgivere, og har valgt å se spesielt på FIN og DFØ (overordnet ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen og forvalter av økonomiregelverket) og NFD (ansvar for regelverket for offentlig støtte). Premissgiverne har ulikt ansvar, og forskjellige behov og problemer. Vi har likevel prøvd oss på å spesifisere et felles mål for denne interessentgruppen.

***MÅL:** Tilrettelegge for effektiv og korrekt forvaltning av tilskudd*

Noen av problemene og behovene til premissgiverne kan kobles direkte til tilskuddsreisen, men mange handler snarere om tilrettelegging for en effektiv tilskuddsreise.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Finansdepartementet er en viktig premissgiver på tilskuddsområdet, som fastsetter rammer for arbeidet med statsbudsjettet og bestemmelsene for økonomistyring i staten.¹⁰ Forvaltningen av økonomiregelverket, utredningsinstruksen og oppgaver knyttet til statsregnskapet og statlig betalingsformidling er i hovedsak delegert til DFØ. For at DFØ skal kunne ivareta oppgavene som regelverksforvalter og være et ekspertorgan for tilskudd i staten, har vi behov for å gjennomføre utredninger og analyser på tilskuddsområdet. For å kunne gjøre gode analyser har vi behov for oversikter, både på aggregert og på mer detaljert nivå, eksempelvis basisinformasjon om antall ordninger, forvaltere, søkere, og om hvordan oppgavene med å utforme og forvalte tilskudd blir utført. Slike oversikter innhentes manuelt ved å sende spørreundersøkelser eller henvendelser til alle tilskuddsforvaltere og departementene. Dette er tidkrevende, og spesielt for de som mangler digitale løsninger på tilskuddsområdet. En annen utfordring er at samme oversikt sjelden kan gjenbrukes fordi man ber om litt ulik informasjon og at begrepsbruken varierer. Informasjon innsamlet på denne måten er ofte ufullstendig og har varierende kvalitet i forhold til behovet for god styringsinformasjon. Det kan også lett oppstå feil og mangler i manuelle oversikter av denne typen. Dette er erfaringer som DFØ deler, for eksempel fra områdegjennomgangen av statlige tilskudd til kommunesektoren.

Det er en forventning i forvaltningen at DFØ, i tillegg til tolkning av økonomiregelverket, skal kunne gi konkret veiledning om hvordan ting skal gjøres og god praksis. God kjennskap til fagområdet er avgjørende for å kunne tilrettelegge for at økonomiregelverket blir et godt og effektivt verktøy i utformingen, forvaltningen og styringen av tilskudd. Manglende datagrunnlag gjør at relativt enkle sammenstillinger enten er for tidkrevende eller at dataene er såpass mangelfulle at det ikke er hensiktsmessig. Det er også behov for harmonisering av begreper for å kunne hente ut gode data.

Bakgrunnen for at vi har valgt å trekke frem NFD, er at NFD har behov for spesifikk informasjon om tilskudd for å imøtekomme kravene i EØS-avtalen om tildeling av offentlig støtte. For å overholde EØS-avtalen er det visse oppgaver både NFD og forvalterne må gjøre på dette området. NFD har manuelle rutiner for deler av oppgavene med å innhente oversikter, mens forvaltere melder enkelttildelinger av offentlig støtte på 500 000 euro eller mer til [registeret for offentlig støtte](#). Forvalter rapporterer gjennom [Altinn](#) hvem som har fått støtte, beløp, formålet med støtten og størrelse på foretaket. Registeret for offentlig støtte er et nasjonalt register for offentlige støttetildelinger som faller inn under EØS-avtalen. Registeret skal gjøre det enklere for offentlige myndigheter som vurderer å gi offentlig støtte, å få informasjon om foretaket har mottatt annen offentlig støtte som må tas med i vurderingen. Videre vil informasjonen i registeret kunne danne grunnlaget for

¹⁰ FIN hadde ikke anledning til å delta på intervju. Omtale av deres problem og behov blir derfor ikke omtalt.

utforming av politikk på området, og gi norske myndigheter og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) en mulighet til å få oversikt og kontrollere offentlig støtte som blir gitt i Norge. Den offentlige støtten må være publisert i registeret for å være lovlig.

Forvaltningsloven er også en sentral lov på tilskuddsområdet, og loven er spesielt viktig i det konkrete arbeidet med å utforme tilskuddsforskrifter og i selve tilskuddsforvaltningen. Vi har av tidsmessige grunner ikke sett nærmere på denne loven i den utredningsfasen vi er i nå, men vi mener at forvaltningsloven blir sentral i eventuelt senere faser av arbeidet.

Oppsummering

Boks 5: Oppsummering av problemer som premissgiverne ser på sin tilskuddsreise.

- Behov for mer detaljert informasjon om statlige tilskudd for å kunne forvalte og utvikle lover og regler, herunder regelverket for offentlig støtte og økonomiregelverket.
- Behov for enklere tilgang på mer fullstendige oversikter med informasjon til analyseformål.
- Behov for å kunne identifisere og koordinere sektorovergrepene utfordringer og tverrgående tiltak.

4.3 Oppsummering av brukerbehov og problemområder

I denne utredningen har vi identifisert tre problemområder som danner grunnlaget for løsningsforslagene i kapittel 5. Problemområdene samsvarer godt med de fire spørsmålene i oppdraget.

Problemområde 1: Informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd

Informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd er fragmentert og det er behov for økt kunnskap om bruken av statlige tilskuddsmidler og økt transparens.

Problemområde 2: Prosess- og systemstøtte for tilskudd

Digitaliseringspotensialet på tilskuddsområdet er ikke utnyttet. Det er muligheter for å effektivisere tilskuddsreisen for både søkere/mottakere, og tilrettelegge for mer deling av data i staten.

Problemområde 3: Forenkling, harmonisering og standardisering

Manglende harmonisering og standardisering på tvers av statlig tilskuddsforvaltning

Problemområde 1 dekker i) og ii) i oppdraget, som omhandler løsninger for å få oversikt over henholdsvis hvilke tilskuddsordninger som finnes og hvem som er mottakere av tilskuddene. Problemområde 2 om prosess- og systemstøtte dekker iii) i oppdraget, som

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

omhandler digitale fellesløsninger for hele eller deler av tilskuddsforvaltningsprosessen, mens iv) i oppdraget gjelder kombinasjoner av i), ii) og iii). I tillegg er det i utredningen identifisert noen behov og problemer knyttet til forenkling, harmonisering og standardisering, som vi har valgt å behandle som et eget problemområde 3.

5. Løsninger og tiltak som møter morgendagens behov

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av løsningsforslag som skal ivareta identifiserte behov, understøtte mål og bidra til å redusere problemer hos de fire interessentgruppene. Løsningsforslagene er derfor varierte både med hensyn til omfang og kompleksitet, og i hvilken grad de dekker behovene og målene til interessentene.

Forslagene er beskrevet og nærmere drøftet og vurdert for hvert av de tre problemområdene fra kapittel 4:

- *Problemområde 1: Informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd*
- *Problemområde 2: Prosess- og systemstøtte for tilskudd*
- *Problemområde 3: Forenkling, harmonisering og standardisering*

Vi har gjort noen overordnede kvalitative vurderinger av de antatt viktigste nytte- og kostnadsvirkninger for hvert løsningsforslag. I tillegg har vi vurdert hvordan løsningsforslagene oppfyller føringer og krav for løsningsutforming som ligger i digitaliseringsrundskrivet og andre krav til IT-arkitektur. Vi vektlegger også tilbakemeldinger vi har fått fra de ulike interessentgruppene og annen relevant informasjon.

Denne utredningen er en konseptutredning og et første steg på veien for å vurdere ytterligere arbeid med digitale fellesløsninger på det statlige tilskuddsområdet. Vi ønsker også å peke på anbefaling nummer 2 fra Digitaliseringsrådet (se vedlegg B) om ikke å anbefale konkrete tekniske løsninger og være åpne for at det fortsatt finnes muligheter som ikke er vurdert i denne utredningen. I en så tidlig fase har vi prioritert å identifisere behov og problemområder. Skisserte virkninger som vi presenterer i dette kapitlet er etter vår vurdering realistiske, men vi ønsker å understreke at det i denne tidlige fasen vil være stor usikkerhet knyttet til nytte- og kostnadsvirkningene fordi virkningenes omfang er avhengig av flere forhold som ennå ikke er konkretisert.

Først i dette kapitlet presenterer vi nullalternativet. Videre beskriver vi noen viktige forutsetninger som inngår i forslagene. Under beskrivelse av problemområde 1 og 2 vil vi komme med en anbefaling om aktuelle løsningsforslag. For problemområde 3 presenterer vi noen løsningsforslag til videre arbeid som ikke nødvendigvis knytter seg til digitalisering direkte. Vi kommer tilbake til anbefalingene i kapittel 6.

5.1 Nullalternativet

Nullalternativet er situasjonen i dag og den videre utviklingen uten tiltak på de aktuelle problemområdene.

Dersom utviklingen fortsetter som den har gjort de siste årene, og det ikke etableres noen digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet i staten, er det grunn til å tro at det fortsatt vil mangle lett tilgjengelig samlet oversikt over og informasjon om statlige tilskudd. Det vil fortsatt være tidkrevende å lage slike oversikter og kvaliteten på informasjonen vil variere. Dette vil påvirke påliteligheten og tilgjengeligheten av dataene for analyse- og styringsformål og kunne føre til at man ikke i tilstrekkelig grad ser tilskuddene i sammenheng, for eksempel i vurderinger om etablering, avvikling eller samordning.

Videre er det sannsynlig at enkelte departementer med sektoransvar (videre)utvikler oversikter på "sine" områder. Slike oversikter vil favne en rekke statlige tilskudd, som går på tvers av flere departementsområder, eksempelvis innenfor kulturområdet. Slike "sektorløsninger" vil trolig kunne løse noen av problemene og dekke noen av behovene som er beskrevet, men tilbyr fremdeles ingen samlet oversikt. Vi kan også anta at tidsbruken hos de ulike leddene som er involvert i tilskuddsforvaltningen, fortsetter å være høy i forbindelse med å lage slike sektorvise oversikter.

Når det gjelder systemstøtte for tilskuddsforvaltningen, vil vi trolig se en fortsatt økning i antall forvaltere som anskaffer eller utvikler systemstøtte på egen hånd. Vi vet at mange forvaltere bruker mye midler på dette i dag, og at disse fremover også må sette av midler til videreutvikling og eventuell fornyelse av systemene etter et visst antall år. Flere forvaltere vil fortsatt ha helt eller delvis manuelle prosesser. Dette kan isolert sett være effektivt for små forvaltere, men vil for staten samlet sett gi et "digitaliseringshull" som kan gjøre det vanskelig å få til fellesløsninger som kan samle informasjon på tvers. Selv om mange får systemstøtte for tilskuddsforvaltningen, vil ikke det i seg selv bidra til gode samlede oversikter over tilskuddsområdet, fordi begreper og prosesser fremdeles ikke er harmonisert og standardisert.

Digitalisering og automatisering er på regjeringens digitaliseringsagenda og er et virkemiddel for å effektivisere og redusere statens forvaltningskostnader. Innføres det ikke tiltak for tilrettelegging av dette, vil staten ikke kunne effektivisere og nyttiggjøre seg av automatisering i tilskuddsforvaltning i tilstrekkelig grad.

Det statlige tilskuddsområdet vil fortsatt fremstå som fragmentert for søker/mottaker når det kommer til digitale løsninger, oversikter, innholdet i tilskuddsregelverk/-forskrifter og

prosesser. Trolig vil det her kunne komme sektorvise initiativ, men ingen som ivaretar helheten.

5.2 Noen forutsetninger som inngår i løsningsforslagene

Noen generelle rammebetingelser for digitalisering ligger som forutsetninger for flere av løsningsforslagene.

Gode rammeverk og standarder er en sentral forutsetning når en etablerer IT-løsninger som omhandler informasjonsforvaltning. Standardisering og harmonisering av felles begrepsapparat innenfor fag-/sektorområder er fundamentalt for å få god kvalitet i informasjonen og selve løsningene, og er også en forutsetning for å utvikle løsninger som tilbyr deling og gjenbruk av data. Dette er også i tråd med Difis råd om hvordan offentlig sektor bør rydde og forvalte egne data, jf. veilederen “Orden i eget hus”. Noen sentrale forutsetninger og begreper i dette arbeidet er:

Begrepskatalog: Begrepskatalogen standardiserer og definerer begreper slik at får en omforent betydning av disse, f.eks. innenfor det statlige tilskuddsområdet. Begreper bør defineres og dokumenteres i én felles begrepskatalog og tilgjengeliggjøres til bruk for alle som jobber på tilskuddsområdet.

Datakatalog: Datakatalogen er en oversikt over hvilke data som finnes hvor. Den beskriver hvordan informasjonen er strukturert og organisert i datasettet. En katalog består av ett eller flere datasett. Katalogen vil gjøre det enklere for offentlige og andre virksomheter å dele og gjenbruke informasjon som allerede finnes.

Informasjonsmodell: Informasjonsmodeller beskriver data og sammenheng mellom dataelementene på en strukturert måte, og kan brukes til å fortelle hvordan og hva slags data som benyttes av og utveksles mellom komponenter/systemer. Dette gjør det mulig å utveksle informasjon mellom forskjellige systemer og samhandle effektivt på tvers av organisasjoner.

UnikID (tilskuddsident som kobles til en tilskuddsordning): UnikID er en tallnummeridentifikator for å identifisere et objekt korrekt, og blir brukt i databaser, registre og ved innsamling og deling av data. Ved deling og gjenbruk av data maskinelt (digitalisert og automatisert), er det viktig med god datakvalitet og eliminere risiko for feilinformasjon og feilkilder. Ved å tilføre en tallnummeridentifikator (tilskuddsident) til en tilskuddsordning, vil det redusere risiko for feil informasjon.

Masterkatalog (for tilskuddsident): Masterkatalog vil si en komplett oversikt over tilskuddsordninger med deres ident. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å operere med en slik katalog for tilskuddsidenten. Masterkatalogen skal kunne verifisere om de

avleverte dataene er korrekte og hindre feilregistrering, f.eks. hvis en forvalter avleverer informasjon med feil identifikator knyttet til en tilskuddsordning, blir avlevering av data avvist. Eller hvis det er skrivefeil i navnet på tilskuddsordningen, så vil registeret korrigere dette ved registrering, siden identen matcher masterdata.

5.3 Beskrivelse av løsningsforslag

Vi omtaler her de ulike relevante løsningsforslagene fordelt etter de tre problemområdene. For løsningene under de to første problemområdene vurderer vi identifiserte virkninger, strategiske føringer og prinsipper, samt forutsetninger. Forslagene under tredje problemområde skiller seg fra omtalen av de andre løsningsforslagene. Vi har for eksempel ikke identifisert virkningene løsningene vil ha, da forslagene først og fremst skisserer retninger og ideer på et mer overordnet nivå.

5.3.1 Problemområde 1 – Informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd

Forslagene under problemområde 1 ser nærmere på løsninger for å få informasjon og samlet oversikt over statlige tilskudd. Denne omtalen er delt i to ulike deler. Først presenterer vi tre ulike forslag til hvordan forskjellige typer informasjon kan samles i ulike registerløsninger. Under denne delen foreslår hvilken informasjon som kan samles i et tilskuddsregister, og fremgangsmåter for å samle inn denne informasjonen. I den andre delene tar vi stilling til hvorvidt og hvordan informasjonen skal presenteres (for eksempel ved nettside). Vi har valgt å skille disse to aspektene fra hverandre fordi de kan representere ulike prosesser og utviklingsløp.

Løsningsforslag 1 – Register med oversikt over hvilke tilskudd som finnes

Dette er et register som gir en samlet oversikt over hvilke statlige tilskudd som finnes (tilskuddsordninger og enkelttilskudd) med noe informasjon om hvert tilskudd, for eksempel søknadsfrist, forvalter og hvem som kan søke på ordningen. Registeret inneholder ikke informasjon om hvor mye tilskudd som er utbetalt eller hvem som har mottatt hva, og tilbyr heller ingen støtte på tilskuddsreisen utover det å gi informasjon om hvilke tilskudd som finnes og hvor man kan få nærmere informasjon.

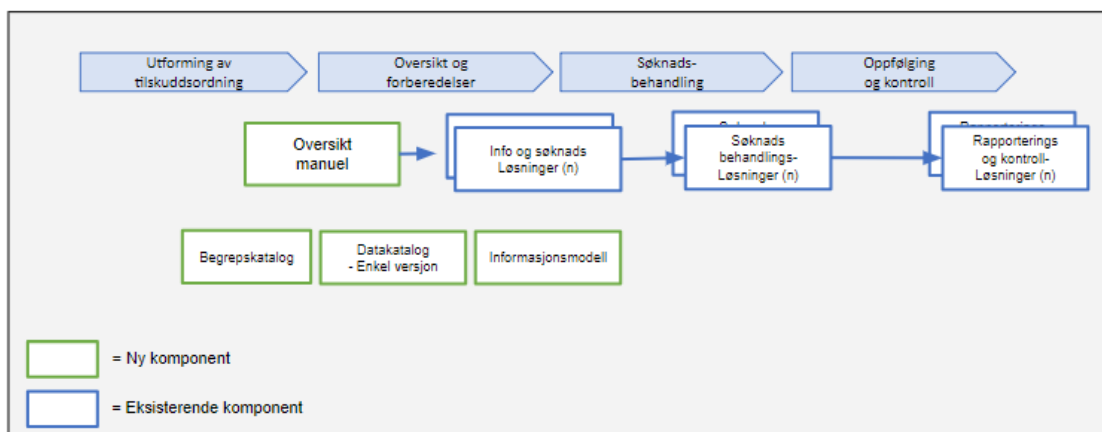
Det er flere mulige fremgangsmåter for å innhente informasjon om statlige tilskudd til registeret. For eksempel kan informasjonen i registeret hentes inn ved at hvert departement eller forvalter er ansvarlig for å rapportere inn den gitte informasjonsmengden. Dette kan løses ved en manuell rapporteringsløsning der forvaltere legger inn informasjon i registeret ved å fylle ut et predefinert skjema for hver ordning og enkeltstående tilskudd.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Det kan stilles krav i for eksempel økonomiregelverket om at alle tilskuddsforvaltere eller departementer skal sørge for at informasjonen blir registrert og oppdatert. Dette vil være lignende det som er gjort i Danmark på tilskuddsområdet, se nærmere omtale nedenfor.

Alternativt kan det utvikles mekanismer for å innhente informasjon automatisk fra forvalternes nettsider. Dette vil representere en lignende måte å hente ut informasjon som i tilskuddsportalen.no, se nærmere omtale nedenfor. Som nevnt i kapittel 4, er det noe variasjon i kvalitet og innhold om statlige tilskudd som tilgjengeliggjøres på forvalternes nettsider. For å bedre legge til rette for maskinell innhenting av informasjon, kan det vurderes å stille krav til publisering av informasjon om statlige tilskudd på forvalternes nettsider. Det er mest nærliggende at publiseringskravene innarbeides som en del av økonomiregelverket.

Figur 8: Illustrasjon på hvordan et register med informasjon for oversikt over hvilke tilskudd som finnes *kan* være bygget opp



Danmarksmodellen - statenstilskudspuljer.dk

I 2017 laget Danmark nettstedet www.statens-tilskudspuljer.dk som er en felles digital inngang til statlige tilskuddsordninger. Bakgrunnen for etableringen var manglende gjennomsiktighet på tilskuddsområdet og at den danske Riksrevisjonen anbefalte at det ble utviklet en samlet oversikt over statens tilskuddsordninger. Det er det enkelte departement/forvalter som har ansvar for at riktig informasjon er registrert på portalen (det stilles krav til å registrere visse opplysninger om hver tilskuddsordning via et skjema). For ytterligere informasjon om tilskuddsordningene og innsending av søknader vises brukeren til den enkelte tilskuddsforvalters nettside.

Tilskuddsportalen.no

Tilskuddsportalen.no er en privat informasjonstjeneste som har tatt tak i søkers behov for oversikt over offentlige tilskudd. En nettside har samlet om lag 2 500 søkbare tilskudd ved hjelp av en informasjonsrobot som automatisk innhenter informasjon fra forvalternes

egne nettsider. Den oppdaterer automatisk en nyhetsliste om tilskudd samt at leverandør kontrollerer informasjonen manuelt. Tilskuddsportalen.no tilbyr også kalender med oversikt over søknadsfrister, søker kan lage sine egne lister over relevante tilskudd og systemet bruker listen til å gi varsler om tidsfrister for søknad og rapportering. Løsningen gir støtte for å dele kunnskap med andre i virksomheten/organisasjonen, til å diskutere og samhandle om for eksempel søknader. Løsningen tilbys mot betaling.

Løsningsforslag 2 – Register med informasjon om hvilke tilskudd som finnes, og hvem som mottar hvilke beløp

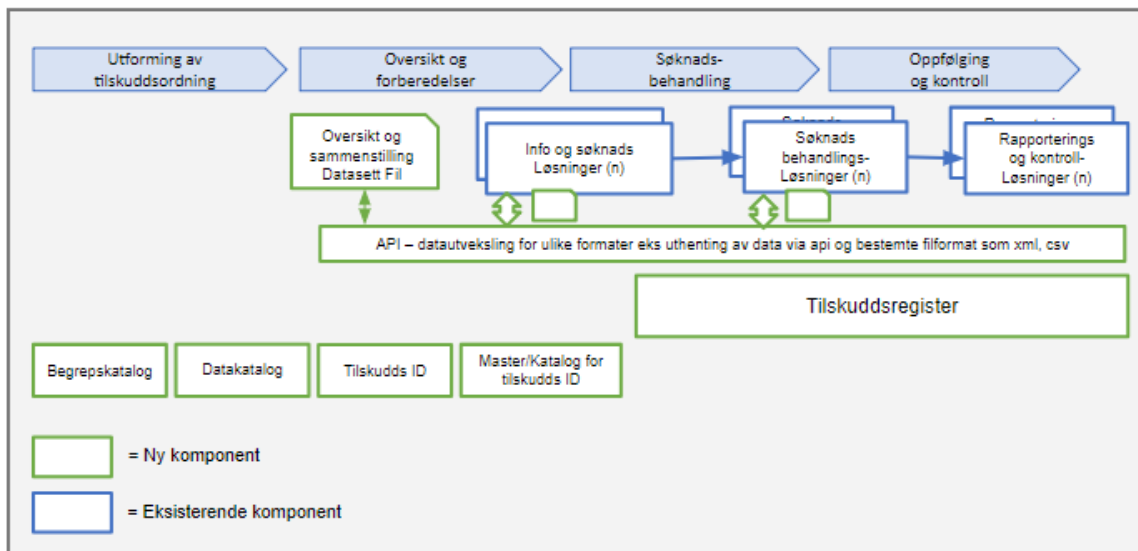
I likhet med løsningsforslag 1, er også dette et register som gir informasjon om hvilke statlige tilskudd som finnes. Forskjellen ligger i at dette registeret også skal inneholde informasjon om hvem som har mottatt hvilke beløp, det vil si hvor mye ulike aktører mottar i tilskudd fra staten. Videre er informasjonsmengden eksempelvis tenkt utvidet til å omhandle vedtaksinformasjon og hvor mye det er gitt i tilsagn. Denne utvidelsen av informasjon fordrer en annen tilnærming til hvordan informasjonen skal samles inn. Det er nødvendig at registeret bygges opp basert på maskinell datautveksling, både for å kunne håndtere datamengden og for å kunne tilby oppdatert informasjon.

Forvaltere, departementer og andre aktører vil kunne hente ut oversikter, gjøre analyser og bruke dataene slik de måtte ønske. Dataene er åpne og forvaltere kan anvende de til bruk og visning på eksempelvis egne nettsider. Løsningsforslaget gir data av god kvalitet, som kan brukes som grunnlag for bedre styring av virkemiddelbruk, f.eks. i vurderinger av etablering, avvikling og samordning av tilskuddsordningene. Løsningsforslaget vil medføre mindre ressursbruk i forvaltningen med rapportering ved å legge til rette for automatisert gjenbruk og deling av data.

De fleste forvaltere som har digitalisert sine prosesser i større eller mindre grad, har allerede denne informasjonen tilgjengelig digitalt, for eksempel fra tilskuddsforvaltningssystem og regnskapssystemet. Disse vil derfor kunne avlevere informasjon automatisk gjennom maskinell datautveksling. For de andre forvalterne vil man i en overgangsfase kunne tilrettelegge for at informasjon avleveres manuelt.

Registeret er basert på modulprinsippet, slik at tjenester og funksjonalitet kan utvides eller kobles til andre tjenester.

Figur 9: Illustrasjon på hvordan et register med informasjon om hvilke tilskudd som finnes, og hvem som mottar hvilke beløp, *kan* være bygget opp



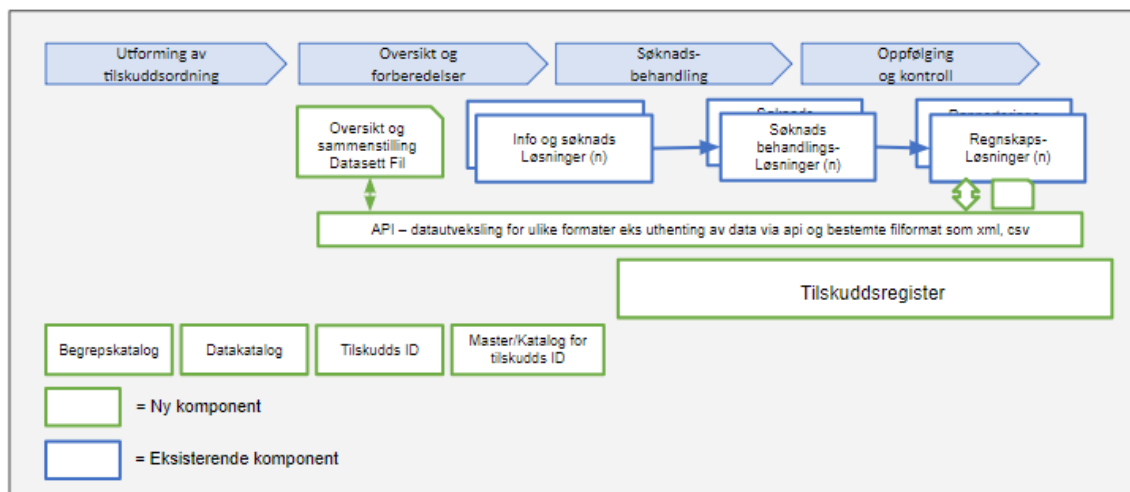
Løsningsforslag 3 – Register med informasjon om hvilke tilskudd som finnes, og hvem som mottar hvilke beløp, basert på regnskapsdata

I dette løsningsforslaget etableres et tilskuddsregister som gir informasjon om hvilke statlige tilskudd som finnes og informasjon om hvem som har mottatt hvilke beløp (foretatte utbetalinger). Registeret baserer seg på informasjon fra regnskapssystemene til de ulike forvalterne. Det betyr at informasjonen først til være tilgjengelig etter at det er foretatt utbetalinger. Forslaget har mange av de samme egenskapene som løsningsforslag 2, men skiller seg ved å benytte regnskapsdata som eneste informasjonskilde.

Forslaget tar sikte på automatisert maskinell datautveksling fra de ulike forvalternes regnskapssystem til registeret. Mange vil kunne avlevere denne typen informasjon maskinelt allerede i dag. Andre må utvikle slik funksjonalitet, og det vil derfor i en overgangsfase tilrettelegges for at informasjon avleveres manuelt.

Løsningsforslaget forutsetter en endring i hvilken informasjon om statlige tilskudd som skal kunne genereres i regnskapssystemene til statlige tilskuddsforvaltere. I dag løses den regnskapsmessige håndteringen av tilskudd på forskjellige måter. Den regnskapsmessige håndteringen av statlige tilskudd må derfor standardiseres. Løsningsforslaget er tenkt modulbasert og vil kunne inngå i andre løsningsforslag som en mulig supplerende datakilde.

Figur 10: Illustrasjon på hvordan et register med informasjon om hvilke tilskudd som finnes, og hvem som mottar hvilke beløp (basert på regnskapsdata), kan bygges opp



Presentasjon av registerdataene (nettsted)

Valget mellom de tre omtalte løsningsforslagene for tilskudsregister, er et valg mellom hvilken type informasjon som skal tilgjengeliggjøres om statlige tilskudd, og hvordan informasjonen samles inn. Uavhengig av hvilken løsning som velges, vurderer DFØ det som hensiktsmessig å utvikle et brukergrensesnitt, i form av et nettsted, for å presentere informasjonen i registrene.

For søkere og publikum vil nok nytten av de ulike registrene øke betraktelig når registeret bygges ut med en nettside. En nettside kan gi mulighet for avansert søk og filtrering, og visualisering, og bedre legge til rette for bruk av informasjonen til analyseformål. Et nettsted kan videreutvikles og skaleres over tid og kan støtte mer avanserte tjenester for søkere og forvaltere, enn det et register alene kan gjøre.

Kort oppsummering og drøfting av løsningsforslagene

Tabell 1 oppsummerer de viktigste nytte- og kostnadsvirkningene vi har identifisert for løsningsforslagene under første problemområde.

Tabell 1: Oversikt over identifiserte nytte- og kostnadsvirkninger

Nyttevirkninger	Kostnadsvirkninger
Samlet oversikt over statlige tilskudd	Investeringskostnad (sentralt)
Samlet oversikt over hvem som har fått hvor mye	Investeringskostnad (lokalt)
Bedre datakvalitet	Løpende kostnad forvaltning og drift (sentralt)
Bedre datagrunnlag for virkemiddelstyring og analyseformål	Løpende kostnad forvaltning og drift (lokalt)
Økt åpenhet og transparens	

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Tabell 2 viser hvordan løsningsforslagene står i forhold til strategiske føringer og prinsipper. I kombinasjon med nytte- og kostnadsvirkningene, inngår disse i vår samlede vurdering av løsningsforslagene.

Tabell 2: Oversikt over strategiske føringer og prinsipper

Strategiske føringer og prinsipper	Løsningsforslag 1	Løsningsforslag 2	Løsningsforslag 3
Nettsted kan kobles til for presentasjon	ja	ja	ja
Fleksibilitet, skalering og videreutvikling	begrensende	ja	begrensende
Deling og gjenbruk av data via datautveksling	begrensende	ja	ja
Modulbasert prinsipp	ja	ja	ja

Nyttevirkninger, strategiske føringer og prinsipper. Tilgjengelig og samlet oversikt over hvilke tilskudd som finnes, er et behov på tvers av interessentgruppene. Det samme gjelder oversikt over hvilke beløp som er utbetalt til hvem. Sistnevnte er informasjon tilskuddsforvaltere trenger ved vurderinger av dobbeltfinansiering og statsstøtteregulverket. Departementer og premissgivere har også behov for samlede data. Alle løsningsforslagene gir en oversikt over hvilke tilskuddsordninger og enkelttilskudd som finnes, men løsningsforslag 1 vil ikke gi informasjon om mottakere. Løsningsforslag 3 gir oversikt over mottakere og ordninger først etter at tilskuddet er utbetalt og regnskapsført. Det betyr at dersom det ikke er utbetalt tilskudd på en ordning/enkeltstående tilskudd, vil ikke oversikten oversikten over tilskuddsordninger som finnes være fullstendig. Dette forslaget vil således gi mindre informasjon enn løsningsforslag 2. Løsningsforslag 2 vil på sin side kunne gi informasjon om mottakere fra det tidspunktet det er fattet et vedtak om å gi tilskudd, samt hvor mye som er innvilget og utbetalt, noe som dekker behovet forvaltere har i vurderinger av dobbeltfinansiering og statsstøtteregulverket og som også vil dekke behovet for mest mulig oppdatert informasjon. I så måte tilbyr løsningsforslag 2 et vesentlig bedre datagrunnlag enn de andre, spesielt sammenlignet med løsningsforslag 1.

For god virkemiddelstyring på tilskuddsområdet er man avhengig av tilgang på data og et godt datagrunnlag. Som beskrevet tidligere, er det svært tidkrevende å fremskaffe et samlet datagrunnlag over tilskuddsordninger. Datakvaliteten i løsningsforslag 1 vil være vesentlig svakere enn i de andre løsningsforslagene, på grunn av måtene dataene kan samles inn på. Her kan det likevel være store forskjeller avhengig av hvilke innsamlingsmetoder som brukes.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Etter vår vurdering vil løsningsforslag 2 Tilskuddsregister (med nettsted) gi den største samlede nyttevirkningen, og være mest i tråd med strategiske føringer og prinsipper for digitalisering i offentlig sektor.

Kostnadsvirkninger. Vi har skilt mellom to ulike kostnadsvirkninger i vurderingen av løsningsforslagene. For det første vil alle løsningsforslagene innebære en investeringskostnad. Denne kostnaden vil oppstå sentralt (hos den/de som tilbyr/koordinerer løsningen) og lokalt (for eksempel hos forvaltere). Videre har vi vurdert løpende kostnader til forvaltning og drift, inkludert ressursbruk. Også her har vi skilt mellom sentrale og lokale kostnadsvirkninger. Løsningsforslag 1 vil ha relativt lave investeringskostnader (både sentralt og lokalt). De sentrale kostnadene for løpende forvaltning og drift er også lave, mens de er høyere lokalt (forvalterne må registrere informasjon om tilskudd manuelt til den felles nettsiden i tillegg til å publisere og vedlikeholde egne nettsider).

Det er forbundet høyere sentrale investeringskostnader og kostnader ved løpende forvaltning for løsningsforslag 2 og 3 enn for løsningsforslag 1. For disse forslagene er kostnader til lokal løpende forvaltning lave, ettersom disse løsningene tar sikte på automatisert maskinell datautveksling. For løsningsforslagene 2 og 3 er de lokale investeringskostnadene til en viss grad avhengig av hvilket digitaliseringsnivå den enkelte tilskuddsforvalter befinner seg på.

Noe av grunnen til at det totalt sett er forbundet lavere kostnader ved løsningsforslag 1, er at kompleksiteten i dette løsningsforslaget er vesentlig lavere. Sånn sett er risikoen lavere for selve den tekniske løsningen, selv om risikoen for feil og mangler i selve dataene er større sammenlignet med i de andre forslagene.

Løsningsforslag 1 har lave nyttevirkninger og begrensninger når det gjelder både kvalitet, datagrunnlag, mulighet for videreutvikling og skalerbarhet. Selv om løsningsforslag 1 har lavere investeringskostnader, og muligens vil være enklere å etablere, vurderes nytten og mulighetene ved de andre løsningsforslagene å være langt større. Forvaltere og andre aktører vi har hatt kontakt med i utredningen, samt Digitaliseringsrådet (se anbefaling nummer 4 i vedlegg B) fraråder løsninger som legger opp til manuell avlevering av data i et register. Denne typen mekanisme for innsamling av data vil oppleves som en rapporteringsbyrde for forvalter og ha forholdsvis lav datakvalitet.

Man kan se for seg ulike kombinasjoner av løsningsforslag. Et alternativ som har vært diskutert, er muligheten for å starte med løsningsforslag 1, og parallelt eller senere igangsette arbeid med løsningsforslag 2. Selv om vi ikke anbefaler løsningsforslag 1, kan vi ikke utelukke at man kan nyttegjøre seg av arbeidet med en slik løsning i gjennomføringen

av løsningsforslag 2. Det vurderes likevel som mer effektivt å gå i gang med løsningsforslag 2 fra starten av.

Samlet vurdering. Vi vurderer at de samlede nyttevirkningene av løsningsforslag 2 overstiger forventede investerings- og forvaltningskostnader i en så stor grad, at det ansees som mest hensiktsmessig å arbeide videre med et tilskuddsregister, eventuelt med tilhørende nettside. I vår samlede vurdering og anbefaling av løsningsforslag 2, har vi også vektlagt hvordan løsningsforslagene legger til rette for ytterligere digitalisering og deling av data, og hvilke synergier dette vil kunne gi på tilskuddsområdet. Slik sett er det vår vurdering at løsningsforslag 2 er en mer hensiktsmessig løsning på lang sikt enn nummer 1 og 3. Forslag 2 gir også best måloppnåelse for søkere/mottakere, forvaltere, departementer og premissgivere.

5.3.2 Problemområde 2 – Prosess- og systemstøtte for tilskudd

Vi vurderer nedenfor tre løsningsforslag som tilbyr digital systemstøtte. Det første løsningsforslaget er avgrenset til systemstøtte for mottak av søknader og søknadsbehandling, mens de to andre omfatter systemstøtte som dekker hele tilskuddsreisen.

Løsningsforslag 4 – Modulbasert søknadsbehandlingssystem

Mange forvaltere har de siste årene digitalisert hele eller deler av tilskuddsforvaltningsprosessen, men vi ser at en del av de mellomstore og mindre tilskuddsforvalterne ikke har digitalisert flere av sine prosesser. Dette løsningsforslaget tilbyr systemstøtte først og fremst til de forvalterne som har manuelle prosesser for søknadsbehandling.

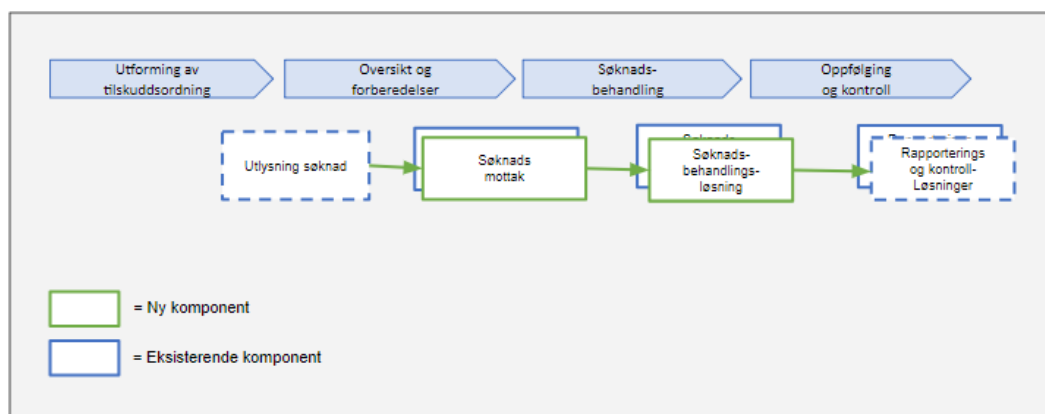
Løsningsforslaget tilbyr i første omgang systemstøtte for prosessene mottak av søknader og søknadsbehandling, som vist i figur 11. Hver prosess utgjør en komponent. Forvaltere kan enten ta i bruk begge komponenter eller kombinere dem med løsninger virksomheten har. Forvaltere vil for eksempel kunne benytte og integrere eksisterende løsninger for utlysning og utbetaling. Dette modulbaserte søknadsbehandlingssystemet kan over tid skaleres til å omfatte flere av de andre delene av tilskuddsforvaltningsprosessen, ved å bygge på flere komponenter, f.eks. komponent for utbetaling.

Vi vurderer søknadsbehandlingssystem i kombinasjon med mottaksmodul som mest relevant siden krav om journalføring (arkiv) og regnskapsføring (regnskapssystem) gjør at forvaltere allerede har løsninger for dette.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Løsningsforslaget kan kombineres med andre løsningsforslag, for eksempel løsningsforslag 2 tilskuddsregister eller løsningsforslag 5A «Mitt tilskudd», slik at man på sikt utvikler en mer gjennomgående støtte for interessentgruppen.

Figur 11: Illustrasjon av hvordan et modulbasert søknadsbehandlingssystem *kan* bygges opp



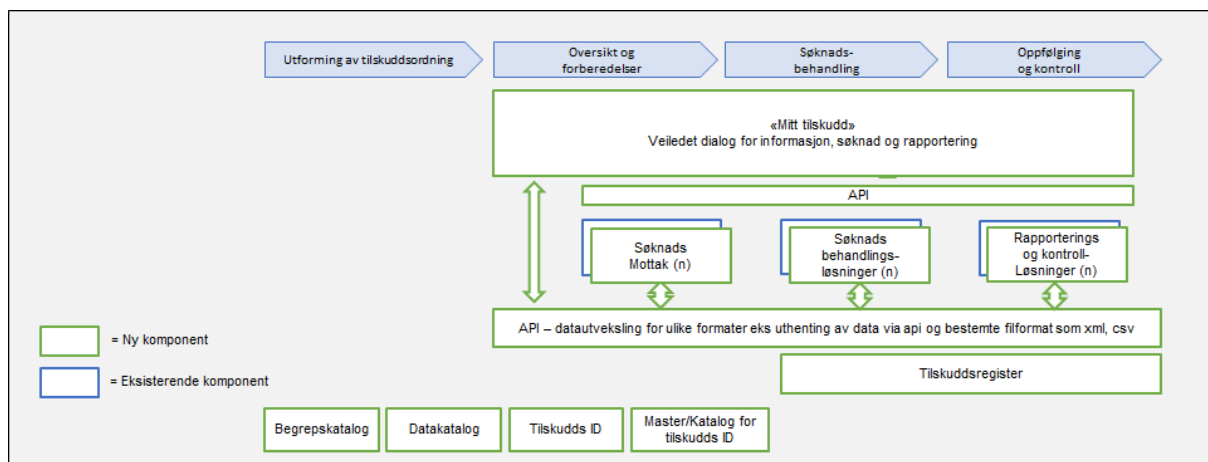
Løsningsforslag 5A – «Mitt tilskudd», modulbasert

Dette løsningsforslaget tilbyr et nettsted med en portal, «Mitt tilskudd», og tilbyr søker/mottaker «en vei inn» til det statlige tilskuddsområdet. Søker/mottaker kan finne informasjon om relevante tilskudd, diverse oversikter, få veiledning langs hele tilskuddsreisen, samt søke og rapportere direkte i portalen. Søkere/mottakere har sin egen profilside med informasjon om blant annet egen virksomhet, søknadshistorikk, og oppdatert informasjon om søknadsstatus og vedtak. Løsningen gjør det mulig å søke og rapportere på alle tilskudd fra ett sted, og det er i stor grad tilrettelagt for gjenbruk av data.

Som vist i figur 12, består løsningsforslaget av flere ulike komponenter. I bunnen er det tenkt et tilskuddsregister, tilsvarende løsningsforslag 2. Deretter et modulbasert tilskuddsforvaltningssystem og på toppen ligger den nevnte portalen «Mitt tilskudd». Forslaget bygger på en komponentbasert tilnærming, der ulike komponenter kan være nye/felles eller eksisterende. Det legges opp til automatisk maskinell datautveksling mellom tilskuddsregisteret, de ulike tilskuddsforvaltningssystemene og «Mitt tilskudd».

Løsningen forutsetter etablering av unik ID, en begrepskatalog, datakatalog og master/katalog for tilskudds- ID og tilskuddsregister.

Figur 12: Illustrasjon av hvordan løsningsforslag 5A «Mitt tilskudd», kan bygges opp



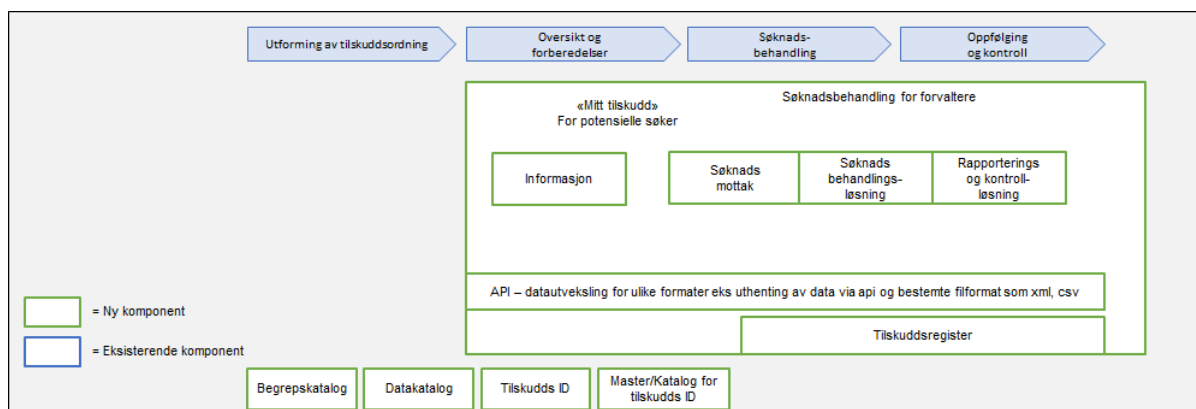
Løsningsforslag 5B – «Mitt tilskudd», enhetlig

Dette løsningsforslaget er en integrert og enhetlig løsning for hele tilskuddsreisen, fra informasjon om tilskudd til rapportering.

For søkerne tilbyr dette løsningsforslaget det samme som forslag 5A. Det som skiller det fra 5A, er at her tilbys også forvaltere en enhetlig felles portalløsning med støtte for hele tilskuddsreisen, fra utlysning, via søknadsbehandling til oppfølging og kontroll. Det vil si at denne løsningen fungerer som et fellessystem - at alle forvaltere tar i bruk løsningen. All informasjon og kommunikasjon med søkere/mottakere foregår på “Mitt tilskudd”. I denne løsningen er alle komponenter tett integrert med hverandre for sømløs datautveksling. Den er således ikke komponentbasert/modulbasert som løsningsforslag 5A.

Løsningen forutsetter etablering av unik ID, en begrepskatalog, datakatalog og master/katalog for tilskudds- ID og tilskuddsregister.

Figur 13: Illustrasjon av hvordan løsningsforslag 5B “Mitt tilskudd”, enhetlig, kan bygges opp



Kort oppsummering og drøfting av løsningsforslagene

I tabell 3 oppsummerer vi de viktigste identifiserte nytte- og kostnadsvirkningene for løsningsforslagene Modulbasert søknadsbehandlingssystem (løsningsforslag 4), “Mitt tilskudd,” modulbasert (løsningsforslag 5A) og “Mitt tilskudd”, enhetlig (løsningsforslag 5B).

Tabell 3: Identifiserte nytte- og kostnadsvirkninger

Nyttevirkninger	Kostnadsvirkninger
Økt effektivitet i tilskuddsforvaltningen	Investeringskostnad (sentralt)
Bedre kvalitet i tilskuddsforvaltningen	Investeringskostnad (lokalt)
Bedre informasjon til søkere på tilskuddsreisen	Løpende kostnad forvaltning og drift (sentralt)
Økt effektivitet for søker/mottaker	Løpende kostnad forvaltning og drift (lokalt)
Økt effektivitet i tilskuddsforvaltningen	Investeringskostnad (sentralt)

Tabell 4 viser hvordan løsningsforslagene står i forhold til strategiske føringer og prinsipper. I kombinasjon med nytte- og kostnadsvirkningene, inngår disse i vår samlede vurdering av løsningsforslagene.

Tabell 4: Strategiske føringer og prinsipper

Strategiske føringer og prinsipper	Løsningsforslag 4	Løsningsforslag 5A	Løsningsforslag 5B
Fleksibilitet, skalering og videreutvikling	Ja	Ja	Begrensende
Deling og gjenbruk av data via datautveksling	Ja	Ja	Ja
Modulbasert prinsipp	Ja	Ja	Nei

Nyttevirkninger, strategiske føringer og prinsipper. Forslag 4 er ikke direkte sammenlignbart med de to andre forslagene, da modulbasert systemstøtte for mottak og søknadsbehandling er langt mer avgrenset. Løsningsforslag 5A og 5B vil ha større nyttevirkninger enn forslag 4 siden de dekker hele tilskuddsreisen. Legg merke til at forslag 5A og 5B også innebærer et register og en nettside med oversikt over statlige tilskudd, slik at de identifiserte nyttevirkningene for løsningsforslag 2 også er relevante for forslag 5A og 5B.

5A og 5B dekker i stor grad behovene til alle interessentgruppene. Disse to er også de forslagene som i størst grad retter seg mot søkerne og mottakernes behov på tilskuddsreisen, når vi ser problemområde 1 og 2 samlet. Videre er det de forslagene som også i størst grad eliminerer problemet med lite standardiserte prosesser på tvers, slik

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

søkere som søker på ordninger fra flere forvaltere, har uttrykt. Det samme problemet gjelder for forvaltere som har fått delegert forvaltningsansvar fra flere departementer, for eksempel fylkesmennene.

Løsningsforslag 4, som dekker mindre deler av tilskuddsreisen, imøtekommer naturlig nok færre av behovene til interessentene. Løsningsforslag 4 vil likevel dekke behovene til forvaltere som ikke har digitalisert mottak av søknad eller søknadsbehandling. Fra spørreundersøkelsen vet vi at det gjelder for rundt 16 prosent av respondentene, resten har digitalisert mottak av søknad og søknadsbehandling (enten digitalisert delvis eller fullt ut). Rundt 30 prosent av de som har digitalisert mottak og søknadsbehandling, har systemløsninger som brukes kun til tilskuddsforvaltning. Ca. halvparten av de som sier de har digitalisert disse prosessene, benytter systemløsninger som brukes til andre formål og oppgaver i virksomheten (eksempelvis arkivsystemer). Det er derfor rimelig å anta at mange ville hatt nytte av systemløsninger, som i større grad enn f.eks. arkivsystemer, gir støtte til forvalter i vurderinger han/hun gjør i behandlingen av søknader. Dersom flere digitaliserer disse prosessene, vil det også gi et mye bedre grunnlag for å samle inn og dele data på tvers (jf. problemområde 1).

Ser vi nærmere på de strategiske føringene og prinsippene fra tabell 4, ser vi at alle forslagene er i tråd med hovedprinsippene for digitalisering i staten. Det eneste er at “Mitt tilskudd”, enhetlig (5B), ikke er modulbasert, og derfor i mindre grad gir mulighet for skalering, videreutvikling og tilpasninger.

Kostnadsvirkninger. Kostnadsbildet for de to variantene av “Mitt tilskudd” er relativt like. Begge vil ha betydelige sentrale investeringskostnader og sentrale løpende forvaltningskostnader. Kostnadene lokalt er lave. Dette henger tett sammen med graden av kompleksitet. Det er snakk om omfattende løsninger som er sentralisert. Dagens kostnader er fordelt på hvert enkelt departement og hver forvalter, og sånn sett vil kostnadene i stor grad forflytte seg fra lokalt til sentralt hold. Det er i denne tidlige fasen vanskelig å vurdere hva som blir endringen i statens totale kostnader ved disse løsningsforslagene. Selv om løsningsforslag 5A og 5B har liknende grad av kompleksitet, vurderer vi risikoen ved en enhetlig portalløsning (5B) som høyere, fordi den modulbaserte (5A) kan utvikles gradvis.

Vi vet som nevnt at rundt halvparten av forvalterne som har digitalisert mottak og søknadsbehandling allerede har investert i egne løsninger, og at de er delt i hvorvidt de ser det som hensiktsmessig med digitale fellesløsninger på dette området (vist i figur 6 i kapittel 4). Av de som har digitalisert tilskuddsforvaltningen, har om lag en fjerdedel egenutviklet og en fjerdedel anskaffet systemløsningene. Resten har en kombinasjon av de to (noen prosessteg/systemer er anskaffet og andre er egenutviklet). Ambisjonen med spørreundersøkelsen var å kunne sammenligne kostnadsbildet ved anskaffelse og

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

egenutvikling, men svarprosenten og kvaliteten på svarene som gjelder kostnader, holder dessverre ikke god nok kvalitet. De svarene vi har fått indikerer vidt forskjellige kostnader. Der noen har utviklet egne systemløsninger for tilskuddsforvaltning med en investeringskostnad på under 10 millioner kroner, har andre brukt langt mer på å integrere ferdig systemløsninger i virksomheten.

Det er noen ulikheter i tilskuddsforvaltningen både sektorvis, og mellom tilskuddsordninger, som tilsier at det kan være svært utfordrende å finne en fellesløsning som støtter godt og effektivt opp under de respektive forvalternes prosesser.

Investeringskostnadene ved løsningsforslag 4 modulbasert søknadsbehandlingssystem, vil blant annet avhengig av om systemet anskaffes, utvikles eller om eksisterende systemer gjenbrukes. Dette vil også ha betydning for sentrale og lokale forvaltningskostnader. Det er middels til store investeringskostnader lokalt på grunn av integrasjoner mot lokale systemer, men det er tenkelig at kostnadene til løpende forvaltning vil være lavere. Vårt beslutningsgrunnlag er på dette området begrenset, da vi ikke fikk så god kvalitet eller oppslutning om spørreundersøkelsen som vi skulle ønsket. Våre vurderinger av kostnadsvirkningene er derfor usikre. Vi vet imidlertid at ved å innføre et (nytt) søknadsbehandlingssystem, så må dette integreres med andre systemer hos forvaltere i større eller mindre grad. Dette kan potensielt bli en ikke ubetydelig innsats som kreves for tilrettelegging, og således kostnad for noen av forvalterne. Det vites heller ikke i tilstrekkelig grad om forvaltere som fremdeles ikke har digitalisert sine prosesser har unnlatt å gjøre dette på grunn av kostnadene.

Samlet vurdering. Vi ser at løsningsforslagene 5A og 5B har de største nyttevirkningene, og det er også disse som gir den største måloppnåelsen for søkerne/mottakerne og forvalterne. På den andre siden medfører forslag 5A og 5B langt større kostnader enn forslag 4. Forslag 5B er kompleks og forutsetter at alle forvaltere bruker en og samme løsning i sin tilskuddsforvaltning, og det bryter med prinsippet om at digitale løsninger skal være modulbasert. Det er tydelige tilbakemeldinger fra interessentene om at dette ikke er en ønsket løsning. Forslag 5A er også en kompleks løsning, som krever mye integrasjoner og som heller ikke støttes av forvalterne, mens den svarer på behovene for søkere/mottakere.

Vår vurdering er at det i denne omgang ikke er aktuelt å gå videre med hverken løsningsforslag 5A eller 5B. Vi anbefaler at løsningsforslag 4 utforskes nærmere. Spesielt blant de som ikke har noe systemstøtte for mottak og søknadsbehandling. Som en del av arbeidet kan man også undersøke flere måter å skaffe til veie et felles modulbasert søknadsbehandlingssystem på, for eksempel om en sentral aktør utvikler dette, gjenbruk av eksisterende løsninger eller sentral anskaffelse i markedet.

5.3.3 Problemområde 3 – Forenkling, harmonisering og standardisering

Vi vurderer under dette problemområdet løsningsforslag som gjelder hele det statlige tilskuddsområdet snarere enn at det knytter seg til spesielle deler av tilskuddsreisen eller digitalisering generelt. Noen av forslagene er nært knyttet til løsningsforslagene presentert under de to andre problemområdene. Forslagene nedenfor skiller seg fra omtalen av de andre løsningsforslagene. Vi har for eksempel ikke identifisert virkningene, da forslagene først og fremst skisserer retninger og ideer på et mer overordnet nivå.

Forenklinger på tvers

Både søkere og forvaltere har pekt på utfordringene med utydelige tilskuddsregelverk/-forskrifter og at staten oppleves som fragmentert. Det er trolig gevinster å hente ved mer harmonisering av tilskuddsregelverk på tvers i staten. En mulig måte å tilnærme seg denne utfordringen på kan være å igangsette et arbeid med å utarbeide noen “hovedtyper” av tilskuddsordninger, basert på egenskaper ved tilskuddsordninger (for eksempel driftstilskudd, prosjekttilskudd mv.). Man kan se for seg at det innenfor hver hovedtype gjelder et sett med mer likelydende krav til søker og mottaker. Dette kan føre til at unødvendige store variasjoner reduseres. Dette vil kunne være et godt utgangspunkt for mer harmonisering.

Automatisering

Flere av tilskuddsordningene har potensiale for automatisering. Dette effektiviserer forvaltningsprosessen og antas være svært kostnadsbesparende. Noen statlige virksomheter har allerede kommet langt i dette arbeidet. Ordninger som er aktuelle for automatisering kan for eksempel være kvantitative og rettighetsbaserte tilskudd.

Automatisering av tilskudd forutsetter at det arbeides med standardisering og at dette skjer på tvers i staten.

Veiledet dialog

Med veiledet dialog menes løsninger som tilbyr digital hjelp til forvalter og eller søker på tilskuddsreisen. For søker kan veiledet dialog handle om digital støtte til å finne relevante tilskuddsordninger og hjelpe søker i søknadsprosessen. For forvalter kan veiledet dialog være i form av digital veiledning i tilskuddsforvaltningsprosessen, for eksempel i hvordan økonomiregelverket, forvaltningsloven og andre relevante regelverk er å forstå i behandlingen av søknader eller i aktiviteter knyttet til oppfølging og kontroll.

Veiledningen kan være i form av chat-robot eller “hjelp-knapper” for vanlige spørsmål som mange har. Dette vil gi et 24/7 veiledningstilbud til søker. Tilsvarende kan man tenke seg en døgnåpen veiledning for forvalter. Videre kan man også ha en chat-funksjon som

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

blir manuelt behandlet. En manuell chat kan man også ha som et pilotprosjekt for å sjekke ut hvilke type spørsmål som er relevante å ha med i en chat-robot.

Komponenten veiledet dialog er en frittstående komponent, som også kan inngå som del av andre løsningsforslag.

Løsningen vil i utgangspunktet gi informasjon som ikke er sektorspesifikk og vil i liten grad kreve standardisering ettersom den skal tilby generelle råd rundt regelverkene. Samtidig vil det være lettere å gi god veiledning om alle har standardiserte prosesser og rutiner. Eventuelt kan ulike forvaltere tilbys mulighet til å bruke chat-robot og tilpasse den til sine ordninger og rutiner. Det må avklares hvordan veiledet dialog for søker skal brukes sammen med eventuell lokal søknadsstøtte hos forvalter.

6. Samlede vurderinger og forslag til videre arbeid

På bakgrunn av vurderingene av de ulike løsningsforslagene i kapittel 5, presenteres her forslag til videre tiltak og arbeid. Vi presiserer at dette ikke er en uttømmende liste over mulighetene for videre arbeid. Som beskrevet innledningsvis, har vi lagt mest vekt på å få en forståelse av dagens situasjon. Som del av dette, har vi lagt vekt på å beskrive problemer og behov langs tilskuddsreisen for fire store interessentgrupper og med digitalisering som perspektiv. Vi har forsøkt å forstå hva som ligger bak problemene og behovene, hva som er sammenfallende og hva som er ulike behov og problemer for de fire interessentgruppene. Alle behovene og problemene kan ikke nødvendigvis løses gjennom digitale fellesløsninger.

Først i dette kapitlet presenterer vi de løsningsforslagene som vi anbefaler at det arbeides videre med. Videre beskriver vi eventuelle avhengigheter mellom tiltakene, mulige kombinasjoner og i hvilken rekkefølge tiltakene bør komme.

I den siste delen av kapitlet skriver vi om forutsetninger for en vellykket gjennomføring og kort om DFØs rolle i det videre arbeidet.

6.1 Forslag til videre arbeid

Tiltak A – Pilotprosjekt for register med informasjon om hvilke tilskudd som finnes, og hvem som mottar hvilke beløp

Det igangsettes et pilotprosjekt for å etablere et tilskuddsregister (løsningsforslag 2) for oppbygging av systematisk kunnskap på tilskuddsområdet. Prosjektet bør også inkludere en vurdering av:

- om og eventuelt hvordan “register over regnskapsdata” (løsningsforslag 3) kan spille sammen med forslag 2.
- eventuell videreføring av å utarbeide en nettside, slik at informasjonen i registeret blir lettere tilgjengelig.

Begrunnelsen for å prioritere tilskuddsregisteret, er at det utgjør en viktig infrastruktur for videreutvikling av fremtidig tilskuddsforvaltning. Gjennom å bygge sten på sten vil vi få et systematisk og godt datagrunnlag. Vi foreslår at prosjektet gjennomføres med hyppige små leveranser, i tverrfaglige team og med smidig metodikk der det er hensiktsmessig. Dette bidrar også til å redusere risiko rundt prosjektet. Videre vil et pilotprosjekt relativt raskt kunne gi verdi for alle interessentene.

Selv om vi ikke kan utelukke at vi kan nyttegjøre oss av løsningsforslag 1 om vi starter med det, mener vi det er effektivt å starte med løsningsforslag 2.

Tiltaket svarer til oppdragets punkt i) og ii).

Tiltak B – Nærmere undersøkelser om modulbasert søknadsbehandlingssystem

Vi har i denne utredningen ikke fått tilstrekkelig informasjon til å gjøre gode nok vurderinger av løsningsforslag 4 modulbasert søknadsbehandlingssystem. Vi foreslår derfor at det gjøres nærmere undersøkelser av dette, herunder hvordan en slik modul eventuelt kan etableres. Videre undersøkelser av dette løsningsforslaget er også i tråd med Digitaliseringsrådets anbefaling nummer 7.

Tiltaket svarer til oppdragets punkt iii).

Tiltak C – Automatisering

Vi foreslår at det igangsettes et arbeid som ser på mulighetene for automatisering på tilskuddsområdet. Med dette menes at det undersøkes på tvers hvilke tilskudd som kan være gjenstand for automatisering. Det er sannsynligvis slik at selve prosessen med å automatisere bør skje lokalt hos den enkelte forvalter, mens staten tar et overordnet ansvar for å sørge for at effektiviseringspotensialet som ligger i automatisering blir utnyttet.

Tiltak D – Forenkling og harmonisering

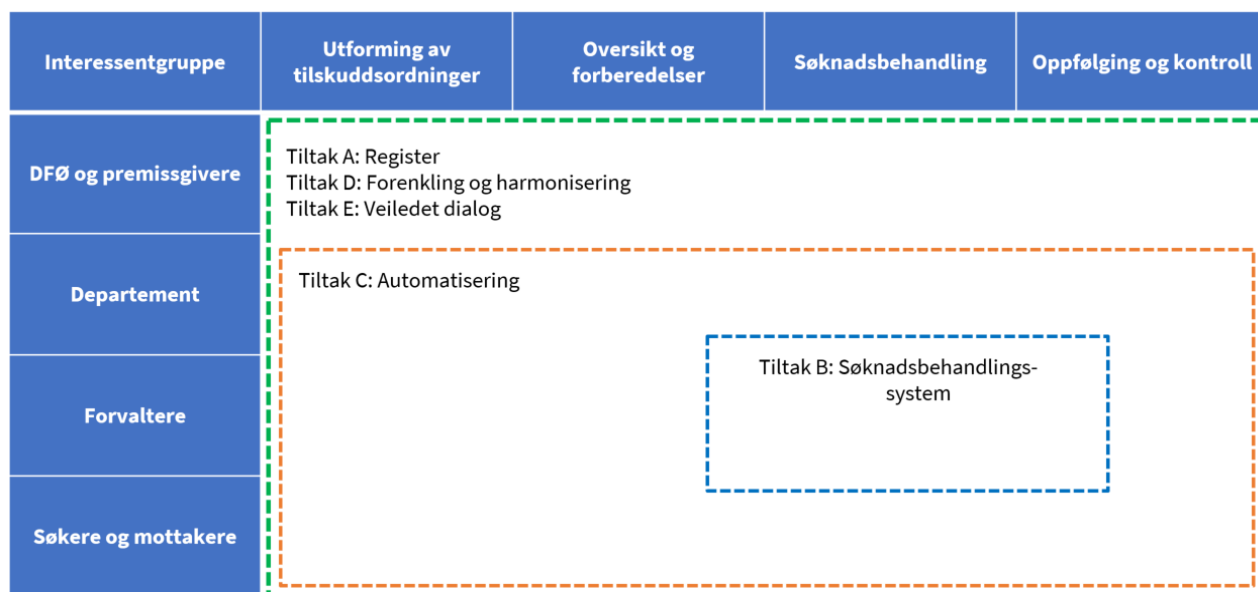
Når det gjelder arbeidet med forenkling og harmonisering, er det stort og komplekst. Vi foreslår derfor at dette integreres i arbeidet med de andre tiltakene der det er hensiktsmessig. For eksempel vil dette være svært relevant under tiltak A "Tilskuddsregister", hvor utforming av enhetlig begreper og informasjonsmodeller på tvers av tilskuddsområdet vil være sentralt. Dette vil kunne være et første steg i arbeidet med forenkling og harmonisering, og kan gi nyttig innsikt til videre arbeid på området. Temaet standardisering og harmonisering er også noe Digitaliseringsrådet er opptatt av i sine anbefalinger til videre arbeid.

Tiltak E – Pilot veiledet dialog

Når det gjelder veiledet dialog, for eksempel bruk av chatbot og artificial intelligence (AI), er dette noe DFØ allerede er i gang med innenfor lønns- og regnskapstjenestene. DFØ vil undersøke muligheten for å benytte disse verktøyene på tilskuddsområdet.

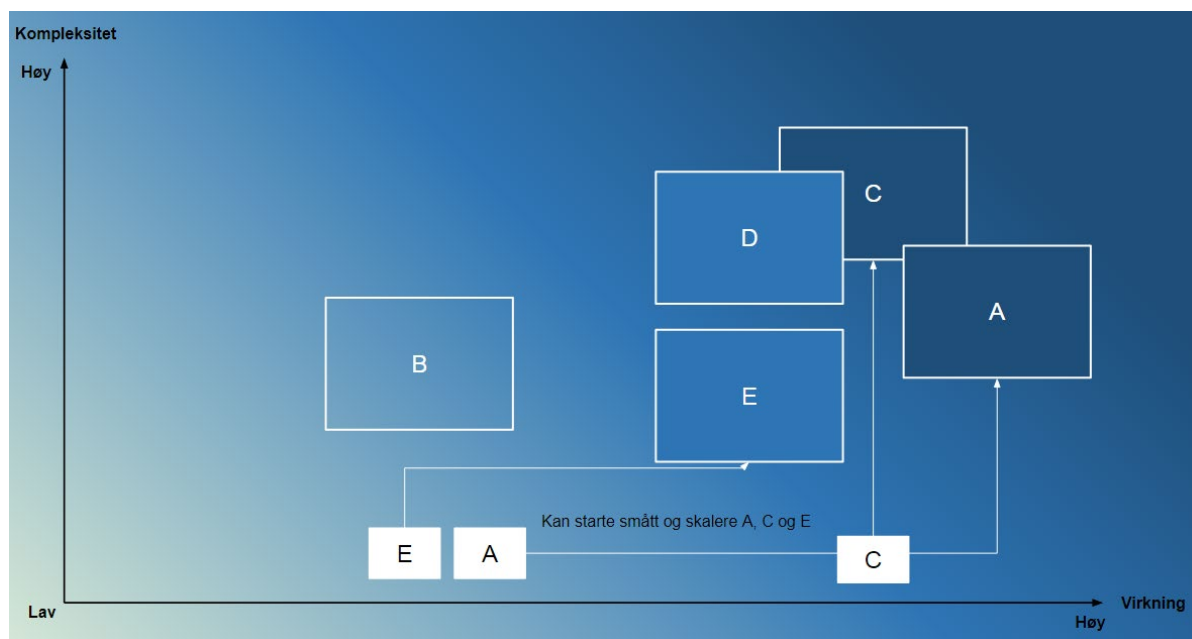
Med tiltakene og forslagene til videre arbeid beskrevet over ønsker vi å redusere problemene og bidra til å dekke interessentgruppenes behov. Ved anbefaling av tiltak har vi vært opptatt av at tiltakene både på kort og lang sikt skal tilrettelegge for en bedre styring av virkemiddelbruken og en mer effektiv tilskuddsreise for interessentgruppene. I figur 14 nedenfor, har vi sammenstilt hvor på tilskuddsreisen de ulike tiltakene kan være nyttige for de fire interessentgruppene. Tiltak A, D og E går på tvers av både interessentgruppene og prosessene. Tiltak B er til sammenligning mer avgrenset. Tiltak C går på tvers av alle prosessene, og vil trolig få størst direkte innvirkning på departementer, forvaltere og søkere.

Figur 14: Hvor på tilskuddsreisen anbefalte tiltak kan være nyttige for de fire interessentgruppene.



Ser vi tiltakene i forhold til hvilken nytte og kompleksitet de har, som i figur 15 under, kan det forventes at tiltak A tilskuddsregister og E veiledet dialog relativt raskt kan gi verdi, og ha gode skaleringsmuligheter. Spesielt tiltak A tilskuddsregister og tiltak C automatisering, har forventet høy nyttevirkning.

Figur 15: Sammenligning av tiltakenes kompleksitet og virkning



Det er avhengigheter mellom tiltakene A tilskuddsregister til E veiledet dialog, og det er derfor behov for samarbeid, koordinering og styring på tvers av tiltakene og aktørene. Avhengighetene påvirker også rekkefølge for gjennomføring og prioritering av tiltakene. Rekkefølgen kan også avhenge av kompleksitet og hvor raskt tiltaket kan tilføre verdi i sitt utviklingsløp (se figur 15).

Etter vår vurdering bør tiltak A tilskuddsregister (løsningsforslag 2) være den første byggesteinen i et mer langsiktig arbeid med å tilrettelegge for mer effektive prosesser og få på plass et bedre kunnskapsgrunnlag slik at man får bedre virkemiddelbruk i egen sektor og på tvers, og bidra til mer åpenhet. Tilskuddsregisteret er modulbasert og vil kunne tilby den mest solide og fremtidsrettede infrastrukturen for informasjon om statlige tilskudd. Tilskuddsregisteret vil relativt raskt kunne gi verdi, og vi anbefaler derfor oppstart av et pilotprosjekt etter minimum viable product (mvp), som gir hyppige og små leveranser. Dette reduserer også risikoen ved tiltaket. Denne måten å arbeide på er også i tråd med Difis og Digitaliseringsrådets anbefalinger om å starte smått og skape nytte raskt. Vi har i løsningsforslaget skissert muligheter for hvordan tiltak A kan gjennomføres, men det har vært viktig for oss i den fasen vi er nå å ikke binde oss for mye til konkret løsning, da det kommer i neste fase; pilotfasen. I tillegg vil vi parallelt med arbeidet med tilskuddsregisteret starte arbeid med tiltak D «Forenkling og harmonisering», som beskrevet ovenfor.

På denne bakgrunn anbefaler vi at:

- Tiltaket A tilskudsregister igangsettes først, parallelt med tiltak D.
- Tiltak B modulbasert søknadsbehandlingssystem kan startes som et selvstendig arbeid, men bør koordineres med tiltak A.
- Tiltak C automatisering bør utredes, og dette kan også gjøres forholdsvis uavhengig av de andre tiltakene.
- Tiltak E utprøving av veiledet dialog kan gjennomføres relativt uavhengig av andre tiltak

6.2 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Til tiltakene som anbefales er det knyttet noen forutsetninger for en vellykket gjennomføring og for at det skal være mulig å realisere nyttevirkningene (gevinstene). Omtalen er begrenset av at vi i denne utredningen i liten grad har gått inn på hvordan tiltakene bør realiseres.

Tenk stort – start smått

Tilskuddsområdet er stort og komplekst, og for å redusere kompleksitet og risiko ved tiltakene anbefales det at man følger Difis anbefalinger om hvordan IKT- prosjekter i staten skal gjennomføres. Dette er også i tråd med smidig utvikling, der man begynner i det små, leverer hyppig og skaper nytte hele veien, verifiserer løsninger løpende og involverer brukere og andre interessenter tett i prosessen.

Markedsdialog

Hovedarbeidet i utredningen har vært å innhente innsikt om interessentenes behov og problemer. Vi har presentert noen forslag, på et overordnet nivå, til hvordan noen sentrale behov hos interessentene kan imøtekommes. Vi er samtidig åpne for at det kan være andre tilnærminger som bedre løser behovene og problemene. I neste fase vil det derfor være naturlig å invitere til markedsdialog for å samle innspill til hvordan markedet kan dekke behovene som har kommet frem i utredningsarbeidet.

Harmonisering og standardisering

Noen av løsningsforslagene omhandler forhold som må være på plass for å få til digitale fellesløsninger. Dette dreier seg i stor grad om harmonisering og standardisering av begreper og ev. prosesser. Noen av disse forutsetningene er nærmere omtalt i 5.2. Arbeid med dette vil være sentralt for gjennomføringen og vil påvirke hvilken nytte som kan oppnås.

Samarbeid, koordinering og styring

Det er samlet gjort mye bra sektorvis på tilskuddsområdet, men vi ser et behov for harmonisering på tvers for å få til utvikling og effektivisering av fagområdet. Digitalisering gir nye og hensiktsmessige muligheter for å samle inn og dele data på tvers av sektoren. For å få til dette, mener vi det er nødvendig med koordinering. Det vil bestandig være et dilemma mellom lokal frihet versus sektorovergripende tiltak. Vi ser at digitaliseringspotensialet kan utnyttes bedre dersom det legges til rette for samarbeid, koordinering og styring av initiativer og løsninger på tvers. Det vil være viktig å sammenfinne en god balanse mellom tverrgående og lokale tiltak. Vi foreslår derfor at det i forbindelse med hvordan tiltakene skal tas videre, vurderes hvordan et slikt samarbeid kan etableres og driftes.

DFØ mener det er viktig at det videre arbeidet drives sentralt, slik at staten kan høste stordriftsfordeler, ressursbruken blir mer effektiv og vi unngår sektorvise løsninger. Det er mange hensyn å ta og mange interessenter, og vi mener at disse best ivaretas ved at det jobbes godt på tvers av departementer og sektorer. DFØ forvalter økonomiregelverket, som setter mange av rammene for statlig tilskudd, og har allerede en viktig samordningsrolle på tilskuddsområdet. Vi vil derfor kunne ta en viktig rolle også i et videre arbeid med digitale løsninger.

Vedlegg

A. Supplerende tildelingsbrev fra Finansdepartementet



Direktoratet for økonomistyring
Postboks 7154 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref
18/994 ES ENE/KR

Dato
06.03.2018

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Finansdepartementet viser til DFØs tildelingsbrev for 2018, hvor direktoratet er gitt følgende oppdrag med frist 30. juni 2018:

DFØ skal utrede ulike alternativer for digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet i staten. Arbeidet skal gjennomføres på grunnlag av en fagdialog med FIN, og det skal resultere i et forslag til videre arbeid som oversendes departementet.

Vi viser også til fagmøte om saken 12. januar 2018. I dette brevet utdypes og konkretiseres oppdraget.

1. BAKGRUNN

Staten yter en rekke ulike tilskudd til kommuner, fylkeskommuner og private. Det er en stor bredde i formålene med tilskuddene, hvordan tilskuddsordningene er utformet og størrelse på tilskuddsordningene.

Forvaltningen av tilskuddsordninger i staten reguleres av kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Formålet med bestemmelsene er effektiv og hensiktsmessig utforming og oppfølging av tilskuddsordninger. Statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og slik at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

For å få til dette er det viktig å ha god informasjon om statlige tilskudd, samt å legge til rette for riktig og effektiv tilskuddsforvaltning. Det er grunn til å tro at tilskuddsforvaltningen kan forenkles og effektiviseres ved hjelp av digitale fellesløsninger. Et ekspertutvalg nedsatt av Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet anbefalte i desember 2017 at det startes et arbeid med å

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo
postmottak@fin.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 40
Org. nr. 972 417 807

Etatsstyringsenheten
Telefon 22 24 41 13/22 24 90 90*
Telefaks 22 24 27 16

Saksbehandler
Espen Nord Eidene
Telefon 92418312
ene@fin.dep.no

vurdere hvordan digitaliseringspotensialet i større grad kan utnyttes i tilskuddsforvaltningen.

2. BEHOV FOR BEDRE OVERSIKT

For potensielle tilskuddssøkere er det vanskelig å få oversikt over hvilke tilskuddsordninger de kan søke på. Som oftest er tilskuddene utlyst på de ulike forvalternes nettsider, samt at det finnes enkelte private nettsider med lister over tilskudd i ulike sektorer. I Danmark har statlige myndigheter etablert et felles nettsted for å kunngjøre og informere om tilskudd - www.statens-tilskudspuljer.dk. En slik felles oversikt mangler i Norge, noe som gjør det vanskelig for potensielle søkere, offentligheten og forvaltningen å få oversikt over statlige tilskudd.

I dag må slike oversikter fremskaffes manuelt ved å henvende seg til departementer og underliggende virksomheter. Dette er tidkrevende, og oversiktene inneholder ofte feil og er mangelfulle, jf. erfaringer fra DFØs bistand til ekspertutvalget om øremerkede tilskudd til kommunesektoren og DFØs kartlegging i 2016 av tilskudd finansiert over 70-85 poster.

Behovet for en felles, oppdatert og allment tilgjengelig oversikt bør utredes, likeså hvordan en slik oversikt eventuelt kan etableres.

Det finnes heller ikke én felles oversikt over hvor mye midler som er utbetalt i hver tilskuddsordning og hvem som er mottakere av tilskudd fra staten. En slik oversikt kan gi økt gjennomsiktighet for offentligheten og være nyttig i tilskuddsforvaltningen.

3. EFFEKTIV FORVALTNING – DIGITALE FELLESYSTEMER

Vi har i Norge ikke etablert en felles statlig digital infrastruktur for hele tilskuddsforvaltningsprosessen (utlysning, innsending og mottak av søknader, saksbehandling, utbetaling, rapportering samt oppfølging og kontroll), slik det er gjort for lønns- og regnskapstjenester. Mange tilskuddsforvaltere bruker derfor mye ressurser på å kjøpe eller utvikle og drifte egne it-systemer. Det er grunn til å tro at tilskuddsforvaltningen kan forenkles og effektiviseres ved hjelp av digitale fellesløsninger, men behovet og mulighetene for slike løsninger og gevinstene av dette er i liten grad utredet.

4. OPPDRAG OG FØRINGER

DFØ skal utrede

- i. løsninger for å få oversikt over hvilke tilskuddsordninger som finnes
- ii. løsninger for å få oversikt over hvem som har fått utbetalt hvilket beløp
- iii. digitale fellesløsninger for hele eller deler av tilskuddsforvaltningsprosessen i staten
- iv. kombinasjoner av oversikt over statlige tilskuddsordninger og tilskuddsmottakere med en digital fellesløsning (i, ii og iii)

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Oppdraget avgrenses til å omfatte tilskudd slik det omfattes av økonomiregelverkets bestemmelser i kapittel 6. Oppdraget omfatter både tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, frivillig sektor og private aktører.

Det er i første rekke behov for en utredning som kan legge grunnlaget for valg mellom ulike løsninger, som igjen kan utredes videre i en neste fase. Vi ber derfor DFØ som en første leveranse å gjøre en forenklet analyse av punkt i-iii over. For hvert av de fire punktene skal de seks spørsmålene i utredningsinstruksen besvares:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

F.eks. beskrive dagens situasjon med en oversikt over eksisterende løsninger og utfordringer, behov, problemet som skal løses og hva som er målet.

2. Hvilke tiltak er relevante?

F.eks. identifisere og beskrive alternative tiltak (ikke spesifisere selve den tekniske løsningen) på et overordnet nivå, og begrunne hvorfor dette tiltaket er en løsning på problemet eller problemene som er beskrevet i pkt. 1. DFØ må også vurdere hvem som bør gjennomføre tiltakene, hvordan de bør organiseres, finansieres og hvilken teknisk løsning som er mest aktuell. DFØ må belyse budsjettmessige konsekvenser av tiltakene, og hvem som bør dekke kostnadene. Dersom DFØ foreslår å etablere løsningen i egen regi, må det redegjøres for hvordan relasjonen til DFØs kunder vil bli påvirket.

3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

F.eks. beskrive problemstillinger omkring offentliggjøring av tilskuddsmottakere, men også allmenhetens rett til innsyn i bruken av statlige midler.

4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, varighet, og hvem blir berørt?

F.eks. kvalitative beskrivelser av virkningene på ulike grupper. Ev. tallfesting og verdsetting vil komme i en neste fase av utredningen.

5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

F.eks. beskrive noen overordnede vurderinger av hvilke alternativer som anbefales.

6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

F.eks. beskrive overordnede vurderinger av forutsetninger og hva som ev. bør komme først i tid.

Denne første leveransen skal oversendes Finansdepartementet innen 30. juni 2018. Vi ber om at DFØ også sender departementet en plan for sentrale milepæler innen 26. mars 2018.

Med hilsen

Øystein Schönberg-Grevbo e.f.
kst. ekspedisjonssjef

Espen Nord Eidene
seniorrådgiver

B. Anbefaling fra Digitaliseringsrådet



Vår dato	Vår referanse
31.8.2018	2018/00741
Deres dato	Deres referanse
10.8.2018	

Direktorat for økonomistyring
Postboks 7154,
St. Olavs plass,
0130 Oslo

Att.: Hilde Singsås, direktør

Anbefalinger til Direktorat for økonomistyring (DFØ) på prosjektet *utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd*

Vi viser til DFØs dialog med Digitaliseringsrådet om prosjektet *utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd* i møte 23.08.2018.

Om prosjektet

Det er utarbeidet to ekspertgjennomganger som omhandler tilskuddsforvaltning.¹ Disse konkluderer med at det er behov for å utnytte digitale muligheter bedre.

Finansdepartementet (FIN) har gitt DFØ i oppdrag å utrede alternativer for digitale fellesløsninger for tilskudd. DFØ skal utrede følgende fire punkter:

- i. løsninger for å få oversikt over hvilke tilskuddsordninger som finnes
- ii. løsninger for å få oversikt over hvem som har fått utbetalt hvilket beløp
- iii. digitale fellesløsninger for hele eller deler av tilskuddsforvaltningsprosessen i staten
- iv. kombinasjoner av oversikt over statlige tilskuddsordninger og tilskuddsmottakere med en digital fellesløsning (i, ii og iii)

Om lag 1/3 av statsbudsjettet (400 mrd. kroner) går til tilskudd. Utredningen skal omfatte tilskudd forvaltet av kommuner og fylkeskommuner, frivillig sektor og private aktører. Prosjektet skal bidra til at disse pengene brukes riktig og at overføringene gir de ønskede resultater. Utredningen omhandler mange aktører/interessenter med forskjellige behov. Det er benyttet ulike metoder for datainnsamling og analyse som skal svare på utredningsinstruksens 6 spørsmål. Digitaliseringsrådet har gått gjennom et foreløpig utkast til rapporten, samt beskrivelser av forslag til løsninger.

DFØ klargjorde i møtet med Digitaliseringsrådet at det i prosjektperioden ikke ville være tid til å utrede alle spørsmål i utredningsinstruksen like grundig. Utredningen vil vektlegge å få fram hvem som er interessentene, hvilke problemer og behov de har, samt mulige løsningsforslag.

¹ *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren - Økt treffsikkerhet - bedre effekt – mindre byråkrati 2017 og Mer samordnet, åpnere og enklere – Gjennomgang av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner, 2018*

Om problemstillingene fra DFØ

I møtet med Digitaliseringsrådet ønsket DFØ i hovedsak å drøfte:

- de foreløpige løsningsalternativene
- bruk av registerløsning som en sentral komponent i løsningsalternativene og
- andre sentrale forhold vi bør ta hensyn til.

Anbefalinger fra Digitaliseringsrådet

Digitaliseringsrådet har hatt flere prosjekter som omhandler tilskudd til behandling. Det er et viktig område hvor digitalisering kan gi store effekter.

Digitaliseringsrådet har 7 anbefalinger vi håper vil være nyttige i deres videre arbeid med prosjektet.

Anbefaling 1: Konkretiser behov og mål for interessentene

Dere har kommet godt i gang med å kartlegge mål og behov til de ulike interessentene. Beskriv hva dere vil løse og for hvem. Kan dere klargjøre bedre hvilken informasjon dere trenger, og til hvilket formål. Bruk av metoder som brukerhistorier og personas kan hjelpe dere med å konkretisere behov og mål uten å fokusere på løsning. Når det er satt klare mål og behovene er tydelige, er det enklere å identifisere konsepter og prioritere slik at dere kan nå målet.

Vi foreslår at dere gir mer plass til å beskrive behovene på de ulike områdene av bestillingen. Spiss budskapene i rapporten.

Anbefaling 2: Tenk nytt - vent med å anbefale løsninger

Dere har utviklet flere løsningsforslag, og beskriver et godt stykke på vei også tekniske løsninger. Vi anbefaler dere å vente med å peke i retning av, eller å anbefale, konkrete tekniske løsninger. Dere er i en tidlig fase, og det er fortsatt flere muligheter som ikke er vurdert. Kan regelverk endres? Kan behovene til de ulike interessentene dekkes på nye måter? Hvilke av deres behov kan markedet ev. løse? Dette bør dere undersøke videre.

Anbefaling 3 Gjennomfør markedsdialog så tidlig som mulig

Vi anbefaler dere å gå i dialog med markedet og samle innspill til hvordan dere kan dekke behovene som har kommet frem. Hvordan kan leverandører bygge tjenester/være innovative hvis de får tilgang til informasjon? Det er også aktører som allerede i dag har tatt i bruk teknologi som henter inn og systematiserer tilskuddsordninger. I dialog med markedet kan dere få innspill som gir dere nye ideer til løsninger og sikre gjenbruk der det er hensiktsmessig. Ta gjerne kontakt med Difis miljø for innovative anskaffelser (Johan Englund, telefon: 93824553)

Anbefaling 4: Start smått – skap nytte raskt

Vi har forståelse for at dere ikke vil kunne levere en rapport som svarer utfyllende på alle 6 spørsmål i utredningsinstruksen. I den videre prosessen bør dere finne fram til hvilke behov dere kan starte med. Finn ut hva som gir størst nytte for de ulike brukerne og hva som kan gi nytte raskt. Er det noe som kan utvikles raskt, samtidig som det gir muligheter for videre utvikling? Kanskje dere kan starte med noen av ordningene, eventuelt en sektor?

Velg teknologiske løsninger som kan utvikles videre. Uavhengig av hva dere faller ned på vil vi fraråde dere å legge til grunn manuell innmelding i et eventuelt register.

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Anbefaling 5: Standardiser begreper og definisjoner

Tilskuddsområdet er preget av at mange aktører utvikler eget regelverk og prosesser når de tildeler tilskudd. Hva vil det kreves av felles begreper og definisjoner for å kunne sammenstille oversiktene som det er behov for? Hva må standardisere eller harmoniseres? Hva er gevinstene?

Anbefaling 6: Tenk informasjonssikkerhet tidlig

Et eventuelt fremtidig tilskuddsregister vil kunne inneholde informasjon om personer, organisasjoner og utbetalinger til dem. Dere bør tidlig i prosjektet ta stilling til hvilke data som omhandler personer og som er unntatt offentlighet.

Anbefaling 7: Finn ut om det fortsatt er behov for et fellessystem for tilskuddsbehandling

De siste årene har stadig flere statlige virksomheter kjøpt og utviklet digitale saksbehandlingssystem for sine tilskuddsordninger. Digitaliseringsrådet har behandlet flere slike prosjekter. Er behovet for et felles system for tilskuddsbehandling like stort som tidligere? Det er også mange problemstillinger dere må ta stilling til rundt etablering av eventuelle felles systemer. Skal det være et tilbud, eller tvungen? Skal dere forvalte/eller skal det være krav til systemer som forvalterne selv kjøper inn?

Lykke til i det videre arbeidet

Vi tar kontakt for å høre hvordan prosjektet utvikler seg. Ta gjerne kontakt med oss hvis dere har spørsmål til anbefalingen eller eventuelt ønsker ytterligere dialog. Dere er velkommen til å diskutere prosjektet flere ganger med Digitaliseringsrådet.

Vennlig hilsen



Svein Ragnar Kristensen
leder for Digitaliseringsrådet

C. Intervjuguide

Forvalter

- Hva er omfanget av tilskudd; hvor mange, type tilskudd, beløp, hvilke søkergrupper, hvordan er arbeidet med tilskudd organisert inkl hvem dere får delegert forvaltning fra?
- Kan dere ta oss gjennom de enkelte delprosessene i tilskuddsforvaltningen; utlysning, søknad, søknadsbehandling, vedtak, klage, utbetaling, rapportering og kontrollhandlinger?
- Hvilken informasjon om statlige tilskudd har dere behov for, i hvilke forbindelser har dere behov for denne informasjonen, og hvor henter dere informasjonen fra i dag? (F.eks. oversikt over tilskuddsordninger og hvem som blir tildelt hvor mye?)
- Har dere noen planer for utvikling på tilskuddsområdet?
- Hvordan har digitalisering påvirket tilskuddsforvaltningen hos dere?
- Hvor i tilskuddsprosessen tror dere det er mest å hente på digitale fellesløsninger?
- Ville det vært aktuelt å bytte over til en felles løsning?

Premissgiver

- Hvilken informasjon om statlige tilskudd har dere behov for, i hvilke forbindelser har dere behov for denne informasjonen, og hvor henter dere informasjonen fra i dag?
- Hvilke behov har dere for en oversikt over hvilke statlige tilskuddsordninger som finnes og hvor mye som er utbetalt til hvem?
- Er det generelle behov og utfordringer for hele tilskuddsforvaltningsprosessen som ikke er relatert til EN spesifikk oppgave?
- Hvilke tanker har dere rundt digitalisering av tilskuddsforvaltning på tvers av
 - stat/kommunesektor?
- Har dere noen planer for utvikling på tilskuddsområdet?

Søker

- Hvilke/hvor mange tilskuddsordninger søker du/dere på?
- Hvordan får du informasjon om ulike/relevante tilskuddsordninger i dag?
- Hva er de største svakhetene ved sammenstilling og tilgjengelighet av informasjon om ulike tilskuddsordninger? Hvordan burde informasjonen blitt publisert?
- Har du behov /interesse for å se hvem som har fått innvilget søknad og hvor mye? (Hvordan ønsker du eventuelt å få denne informasjonen?)

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

- Definer arbeidsoppgavene som inngår i de ulike stegene fra søknadsprosessen, evt dialog med forvalter, rapportering etc, og hva utfordringene til den enkelte arbeidsoppgavene er?
- Er det generelle behov og utfordringer for hele prosessen som ikke er relatert til EN spesifikk oppgave?
- Hvis du kan ønske deg en felles statlig (helhetlig) elektronisk tilskuddsforvaltningssystem (søknadsprosessen, utbetaling og rapportering og kommunikasjonen med tilskuddsforvalter)
Hvordan bør dette systemet utformes?

D. Spørreundersøkelse

Boks D.1: Oversikt over spørsmålene i spørreundersøkelsen.

I hvilken grad er følgende overordnede prosesser i tilskuddsforvaltningen støttet av IKT-løsninger, og hvilke løsninger benyttes?

Utlysning, innsending av søknad, mottak av søknad og søknadsbehandling, klagebehandling, utbetaling, rapportering og analyseformål

For hver av de overordnede prosessene i tilskuddsforvaltningen, ber vi dere svare om den/de IKT-løsning(e) virksomheten bruker kun brukes til forvaltning av tilskudd eller om IKT-løsning(e) også brukes til andre formål/oppgaver i virksomheten?

Er IKT-løsning(e) som brukes i tilskuddsforvaltningen egenutviklet eller basert på ferdig programvare (hyllevare)?

Hvis egenutviklet:

Hva er årsaken til at det ikke ble anskaffet hyllevare?

Nærmere informasjon om kostnader ved egenutviklet IKT-løsning(er)

Hvor mye har det kostet (i kroner) å utvikle IKT-løsning(e) (systemutviklings- og planleggingskostnader inklusiv forprosjekt og videreutvikling)?

Hva er de årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene (i kroner) av IKT-løsning(e)?

Nærmere informasjon om integrasjoner ved egenutviklet IKT-løsning

Hvilke interne systemer er IKT-løsningen integrert med (f.eks. arkiv, regnskapssystem, interne registre)?

Hvilke eksterne systemer er IKT-løsningen integrert med (f.eks. altinn, foretaksregisteret, folkeregisteret)?

Hvis anskaffet hyllevare:

Nærmere informasjon om kostnader ved anskaffet hyllevare

Hvor mye har det kostet (i kroner) å kjøpe IKT-løsning(e) og gjøre de nødvendige tilpasningene?

Hva er de årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene (i

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Tabell D.1: Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle virksomheter med utgifter til tilskudd i statsregnskapet for 2017. Virksomheter som har besvart spørreundersøkelsen er fremhevet med **fet** skrift, omtrent 38 prosent.

Virksomheter invitert til å besvare spørreundersøkelsen			
Arbeids- og sosialdepartementet	Fylkesmannen i Troms	Kulturtanken - Den kulturelle skolesekken Norge	Nærings- og fiskeridepartementet
Arbeids- og velferdsetaten	Fylkesmannen i Trøndelag	Kunnskapsdepartementet	Olje- og energidepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet	Fylkesmannen i Vestfold	Kunst i offentlige rom	Politidirektoratet (POD)
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Fylkesmannen i Østfold	Kystverket	Riksantikvaren
Direktoratet for forvaltning og IKT	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Landbruks- og matdepartementet	Sametinget
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	Garantikassen for fiskere	Landbruksdirektoratet	Samferdselsdepartementet
Fiskeridirektoratet	Havforskningsinstituttet	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Senter for Internasjonalisering av utdanning
Folkehelseinstituttet	Helse- og omsorgsdepartementet	Mattilsynet	Sjøfartsdirektoratet
Forsvarets forskningsinstitutt	Helsedirektoratet	Medietilsynet	Skatteetaten
Forsvarsdepartementet	Husbanken	Meteorologisk institutt	Språkrådet
Fredskorpset	Innovasjon Norge	Miljødirektoratet	Statens legemiddelverk
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Statens pensjonskasse
Fylkesmannen i Buskerud	Jernbanedirektoratet	Nasjonalbiblioteket	Statens sivilrettsforvaltning
Fylkesmannen i Finnmark	Justis- og beredskapsdepartementet	Norsk institutt for bioøkonomi	Statens strålevern
Fylkesmannen i Hedmark	Klima- og miljødepartementet	Nidaros domkirkes restaureringsarbeider	Statens vegvesen
Fylkesmannen i Hordaland	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Norad	Trygderetten
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Kompetanse Norge	Norges forskningsråd	Universitetet i Oslo

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Fylkesmannen i Nordland	Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	Norges vassdrags- og energidirektorat	Universitetet i Tromsø
Fylkesmannen i Oppland	Konfliktrådene	Norsk filminstitutt	Utdanningsdirektoratet
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Kontoret for voldsoffererstatning	Norsk kulturråd	Utenriksdepartementet
Fylkesmannen i Rogaland	Kriminalomsorgsdirektoratet	Norsk Pasientskadeerstatning	Utlendingsdirektoratet
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Kulturdepartementet	Norsk Romsenter	Valgdirektoratet
Fylkesmannen i Telemark	Kulturminnefondet	Norsk utenrikspolitisk institutt	

E. Deltakere intervju og fokusgrupper

Tabell E.1: Oversikt over hvem som deltok av mottakere og forvaltere på to workshops om hvordan det er i dag og mer fremtidsrettet.

Mottaker	Forvalter
Universitetet i Oslo	Norges forskningsråd
Skedsmo kommune og Bærum kommune	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Foreningen Fri	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

F. Tilskuddsforvaltere og antall ordninger i 2016

Forvalter	Antall ordninger
Helsedirektoratet	108
Utenriksdepartementet	54
Utdanningsdirektoratet	35
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	30
Landbruksdirektoratet	29
Miljødirektoratet	28
Fylkesmann	28
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	25
Innovasjon Norge	23
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	18
Arbeids- og velferdsetaten	16
Kommune	16
Riksantikvaren	14
Sametinget	14
Husbanken	13
Kunnskapsdepartementet	11
Kulturdepartementet	11
Norad	9

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Utlendingsdirektoratet	9
Fiskeridirektoratet	6
Justis- og beredskapsdepartementet	5
Nærings- og fiskeridepartementet	5
Fylkeskommune	5
Samferdselsdepartementet	4
Kompetanse Norge	4
Medietilsynet	4
Fredskorpset	4
Norsk kulturråd	4
Norges forskningsråd	4
Statens vegvesen	3
Nasjonale kommunikasjonsmyndighet	3
Forsvarsdepartementet	3
Klima- og miljødepartementet	3
Norges vassdrags- og energidirektorat	3
Lotteri- og stiftelsestilsynet	2
Kriminalomsorgsdirektoratet	2
Norsk Pasientskadeerstatning	2
Kystverket	2

Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd

Norsk filminstitutt	2
Landbruks- og matdepartementet	2
Språkrådet	2
Privat sektor	2
Frivillig sektor	2
Senter for internasjonalisering av utdanning	2
Siva SF	2
Norsk Romsenter	2
Sjøfartsdirektoratet	1
Nasjonalbiblioteket	1
Statens sivilrettsforvaltning	1
HELFO	1
Arbeids- og sosialdepartementet	1
Kunst i offentlige rom	1
Politidirektoratet (POD)	1
Mattilsynet	1
Olje- og energidepartementet	1
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	1
Statskog SF	1
Helse Sør-Øst	1

Utredning om digitale felleløsninger for tilskudd

Valgdirektoratet	1
Garantikassen for fiskere	1

Litteraturliste

Rapport fra ekspertgruppe (2017): «[Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren](#)»

Kulturdepartementet (2018): «[Mer samordnet, åpnere og enklere](#)»

Riksrevisjonen (2018): «[Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter](#)», Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1

Program for bedre styring og ledelse i staten (2018): «[Erfaringsrapport](#)»

Oslo Economics (2017): «[Potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster innenfor IKT i offentlig sektor](#)»

DNV GL & Menon (2015): «[Gevinstpotensialet i et felles konsept for informasjonsforvaltning i offentlig sektor](#)»

SSB (2014): «[Bruk av IKT i staten](#)»

[Meld. St. 27 \(2015-2016\) Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet](#)

[Forskrift om IT-standarder i offentlig sektor](#)

[Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor](#)

[Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen \(eForvaltningsforskriften\)](#)
[Digitaliseringsrundskrivet H-7/17](#)