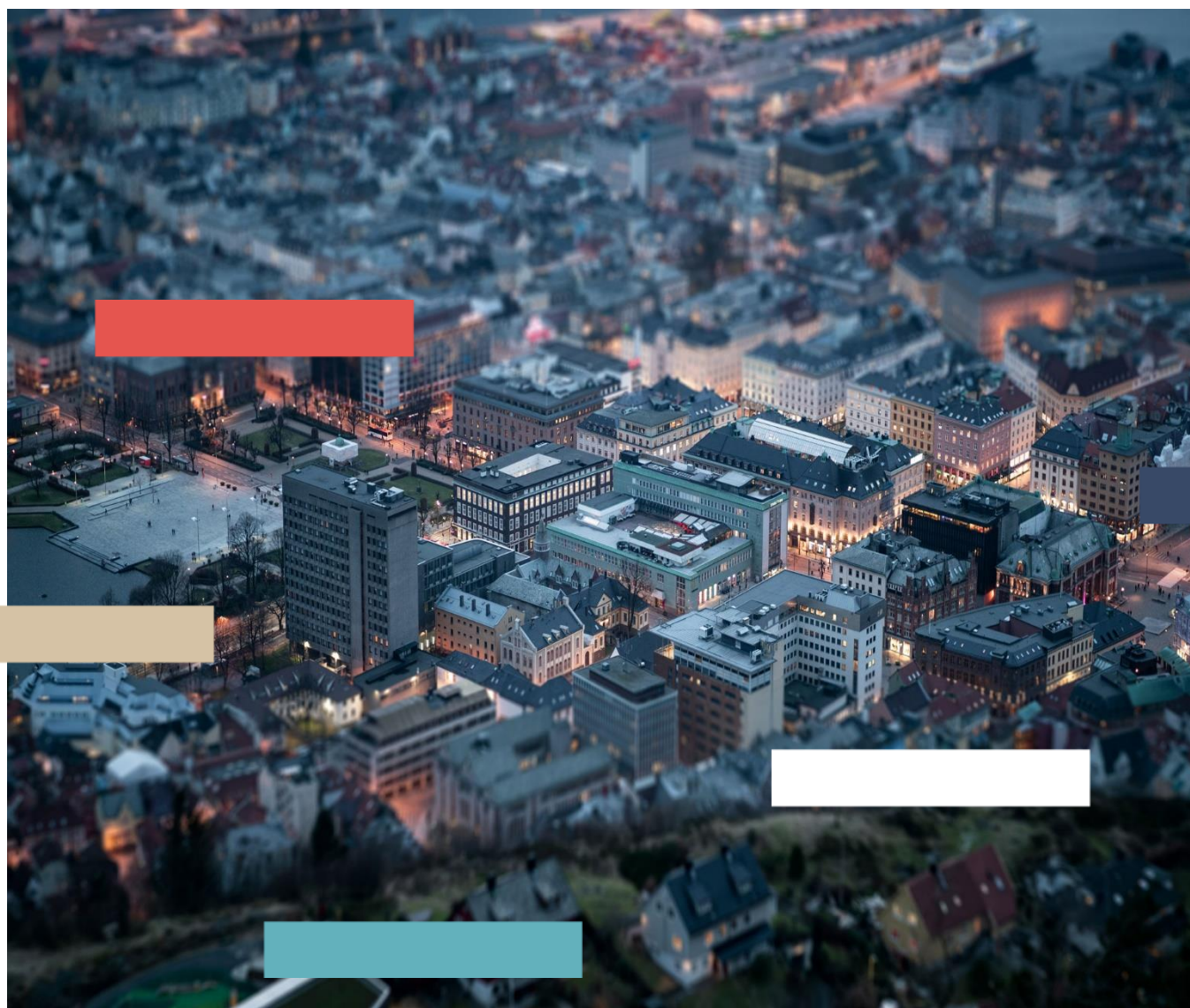


Rapport

Evaluering av medfinansieringsordningen



1. desember 2021

Forord

A-2 Norge AS har fått i oppdrag å gjennomføre en evaluering av medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Formålet med evalueringen er å besvare problemstillinger knyttet til:

- Hvordan fungerer medfinansieringsordningen, når virksomhetene som mottar medfinansiering de forespeilede gevinstene, og bidrar Digitaliseringsdirektoratets forvaltning til å støtte opp om målene for ordningen?
- Er det behov for endringer i medfinansieringsordningen?

Prosjektet har vært ledet av Oddrun Lyslo, med Tor Gunnar Saakvitne, Henning Denstad og Elin Kristine Fjørtoft som prosjektmedarbeidere. Yngve Holte Olsen har vært oppdragsansvarlig og kvalitetssikrer i oppdraget.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi forholdt oss til kontaktperson Hilde-Marie Veim Branæs og avdelingsdirektør Katarina de Brisis i Avdeling for IT og forvaltningspolitikk.

Vi takker Kommunal- og moderniseringsdepartementet for et spennende oppdrag og for god dialog i perioden. Videre takker vi alle i virksomhetene vi har kontaktet som har stilt opp i forbindelse med intervju, spørreundersøkelse og workshop.

Innhold

Forord.....	2
Innhold.....	3
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	8
1.1 Kort om medfinansieringsordningen.....	8
1.2 Oppdraget.....	8
1.3 Leseveiledning.....	8
2 Metode.....	9
3 Hva er medfinansieringsordningen?.....	10
3.1 Sentrale aktører.....	12
3.2 Medfinansieringsordningen, StimuLab og Digitaliseringsrådet.....	12
4 Hvordan har søkermassen og fordelingen av medfinansiering utviklet seg over tid?.....	14
4.1 Hvordan har søknadsmassen utviklet seg fra ordningen ble opprettet?.....	14
4.2 Hvilke virksomheter har fått medfinansiering?.....	15
4.3 Hva er årsakene til at virksomhetene søkte eller ikke søkte om medfinansiering?.....	17
4.3.1 Har virksomhetene gjennomført prosjektene uten medfinansieringen, til tross for avslag?.....	19
4.4 Vurderinger.....	19
5 Styres og forvaltes ordningen på en hensiktsmessig måte?.....	22
5.1 Hvordan informerer direktoratet om ordningen?.....	22
5.1.1 Er virksomhetene fornøyde med informasjonen når de henvender seg til Digitaliseringsdirektoratet?.....	23
5.2 Hvordan gjennomføres søknadsprosessen?.....	24
5.2.1 Hvordan tilrettelegger Digitaliseringsdirektoratet for søknadsprosessen?.....	24
5.2.2 Hvordan bistår Digitaliseringsdirektoratet virksomhetene i søknadsprosessene?.....	26
5.2.3 Har virksomhetene som søker om medfinansiering tilstrekkelig samfunnsøkonomisk kompetanse til søknadsprosessen?.....	26
5.2.4 Har virksomhetene brukt Digitaliseringsrådet eller StimuLab i prosjekter det søkes om medfinansiering til?.....	28
5.2.5 Har virksomhetene involvert KS i søknadsprosessen?.....	28
5.2.6 Hvordan har Digitaliseringsdirektoratet behandlet og prioritert mottatte søknader? ..	29
5.2.7 Digitaliseringsdirektoratets rolle som søker og beslutter av tilsagn til medfinansiering	31
5.3 Rapportering og oppfølging av prosjektene med medfinansiering.....	31
5.3.1 Hvordan oppfattes rapportering og oppfølging av prosjekter med medfinansiering? ...	32
5.4 Kontroll og oppfølging av tilsagn, utbetaling og ufordelte midler.....	32

5.5	Hvordan er dialogen mellom Digitaliseringsdirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet?	33
5.6	Vurderinger	34
6	Er kravene til gevinstrealisering hensiktsmessige, og når virksomhetene gevinstene?	36
6.1	Hvilke gevinster gir prosjektene?	36
6.2	Hvordan arbeider prosjektene med gevinstrealisering?	39
6.3	Nådde virksomhetene planlagte gevinster i prosjektene med medfinansiering?	41
6.4	Er kravene til gevinstrealisering og budsjettkutt hensiktsmessige?	43
6.5	Vurderinger	46
7	Støtter retningslinjene opp under nye arbeidsformer og behov?	50
7.1	Hvordan oppfattes de økonomiske rammene for totalkostnad i prosjektene?	50
7.2	Bør ordningen støtte prosjekter i flere faser enn gjennomføringsfasen?	51
7.3	Støtter ordningen opp under prosjekter som har en smidig arbeidsform?	52
7.4	Støtter ordningen opp under innovative prosjekter?	53
7.5	Står kravene til søknaden i hensiktsmessig forhold til prosjektenes omfang og kompleksitet?	54
7.6	Vurderinger	54
8	Er det behov for ordningen, er målene tydelige, og nås de?	58
8.1	Er det behov for ordningen?	58
8.2	Er målene tydelige og nås målene?	58
8.3	Forslag til endringer fra Digitaliseringsdirektoratet og SKATE	59
8.4	Vurderinger	60
9	Anbefalinger	62
	Vedlegg 1 Metode	64
	Dokumentgjennomgang	64
	Spørreundersøkelse	64
	Utforming av spørreundersøkelsen	64
	Publisering og respondenter	65
	Intervju	65
	Workshop	67
	Samlet vurdering	67
	Vedlegg 2 Årshjulet til Digitaliseringsdirektoratet	68
	Vedlegg 3 Andre resultater fra spørreundersøkelsen	69
	Referanser	71

Sammendrag

Medfinansieringsordningen skal bidra til økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak, økt digitaliseringstempo, gevinstrealisering og effektiv ressursbruk. Ordningen skal også bidra til å nå regjeringens digitaliseringsstrategi, og den skal nå bredt ut. Undersøkelsen viser at det er et stort flertall som mener at det er behov for en slik ordning som bidrar til disse målene, og styringen og forvaltningen av ordningen er i hovedsak god.

Da ordningen ble etablert i 2016 var den rettet mot små og mellomstore prosjekter med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Fra 2020 omfatter ordningen også større prosjekter som skal understøtte Digitaliseringsstrategien. Dette har ført til at det har blitt innført flere mål, og ordningen er nå ment å dekke flere typer prosjekter enn opprinnelig. Med endringene underveis har det også blitt flere vilkår og krav knyttet til gevinstrealisering og budsjettkutt. Vilårene og kravene skal bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte og systematisk arbeid med gevinstrealisering. Denne evalueringen viser imidlertid at ordningen har blitt mer kompleks over tid, og at vilårene og kravene i realiteten har ført til at ordningen oppfattes som mindre relevant for en stadig større gruppe av virksomheter. Virksomhetene søker i mindre grad om medfinansiering for prosjekter som vil medføre budsjettkutt.

Vår vurdering er at en justering av ordningen kan gi økt nytte og et bredere nedslagsfelt enn i dag. Vi anbefaler derfor endringer i medfinansieringsordningen, og de viktigste er:

- Vi ser fordeler med å støtte samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter både innen kategori 1 og 2. Disse bør etableres som to ordninger, eller beholdes som to kategorier som ikke konkurrerer med hverandre om midler. Dette vil bidra til å tydeliggjøre de overordnede målene med ordningen.
- Retningslinjenes krav til gevinstrealisering og budsjettkutt, samt forpliktelse av gevinster i andre virksomheter bør fjernes. Gevinstrealisering bør fortsatt ha høy oppmerksomhet, men det bør reguleres på en annen måte enn i dag.
- Ordningen bør i større grad understøtte smidig utvikling og innovasjon.

Kort om medfinansieringsordningen

Det er Digitaliseringsdirektoratet som forvalter Medfinansieringsordningen. I dag omfatter ordningen prosjekter i kategori 1 og 2, som dekker hhv. små og mellomstore digitaliseringstiltak, og tiltak som understøtter regjeringens Digitaliseringsstrategi. Ordningen dekker deler av utgiftene i digitaliseringsprosjekter. Prosjekter i kategori 1 skal være mellom 5 - 50 mill. kroner, og kan få støtte til inntil 50 pst. av kostnadene, men maksimalt 15 mill. kroner. Prosjekter i kategori 2 skal være mellom 5 - 100 mill. kroner, og kan få støtte i inntil 85 pst. av kostnadene. Statlige virksomheter som ligger under staten som rettssubjekt kan søke om medfinansiering, mens kommunale virksomheter og aktører fra næringslivet kan være samarbeidspartnere.

Problemstillinger

I evalueringen har vi sett på følgende problemstillinger:

- 1) Hvordan fungerer medfinansieringsordningen, når virksomhetene som mottar medfinansiering de forespeilede gevinstene, og bidrar Digitaliseringsdirektoratets forvaltning til å støtte opp om målene for ordningen?
- 2) Er det behov for endringer i medfinansieringsordningen?

Metode

I evalueringen har vi i kombinert dokumentgjennomgang, intervju, spørreundersøkelse og workshop. Kombinasjonen av ulike kilder har gitt et godt kunnskapsgrunnlag for evalueringen.

Sammenstilling av funn og vurderinger

Hvordan fungerer medfinansieringsordningen, når virksomhetene som mottar medfinansiering de forespeilede gevinstene, og bidrar Digitaliseringsdirektoratets forvaltning til å støtte opp om målene for ordningen? (Problemstilling 1). Nedenfor fremgår beskrivelse av funn og vurderinger som samlet svarer opp denne problemstillingen:

Hvordan har andelen søknader og prosjekter med medfinansiering utviklet seg?

Medfinansieringsordningen har vært gjennom flere endringer fra 2016. Ordningen oppfattes nå som mindre relevant for en stadig større gruppe av virksomheter. Slik ordningen har utviklet seg, favoriserer den større virksomheter innen færre sektorer enn tidligere.

Styres og forvaltes ordningen på en hensiktsmessig måte?

Vi oppfatter at Digitaliseringsdirektoratet har prosesser og strukturer som tilsier at forvaltningen gjennomføres på en god måte, og iht. relevante retningslinjer på flere områder. Det er høy tilfredshet blant virksomhetene når det gjelder direktoratets informasjon og bistand i søknadsprosessen. Det kan likevel være behov for å vurdere forenklinger av maler og søknadsprosessen i dialog med representanter fra brukerne. Det vil også være nyttig å se på tiltak for å redusere risikoen som ligger i kompleksitet og dermed også sårbarheten i kontroll med tilsagn, utbetalinger og ufordelte midler.

Med hensyn til styring og forvaltning av ordningen, vil vi særlig peke på behovet for å vurdere tiltak knyttet til direktoratets behandling av egne søknader om medfinansiering, for å unngå spørsmål og utfordringer knyttet til habilitet og potensielt svekket tillit til ordningen.

Er kravene til gevinstrealisering hensiktsmessige, og når virksomhetene de forespeilede gevinstene?

Analysen viser at kravene som stilles til gevinstrealisering og budsjettkutt påvirker hvor gevinster estimeres blant søkerprosjektene, og at virksomhetene nå i mindre grad enn før søker om medfinansiering for prosjekter som kan føre til budsjettkutt. De fleste av virksomhetene gir uttrykk for at kravet om budsjettkutt har gjort det mindre aktuelt å søke om midler fra ordningen. Kravet bidrar slik til å redusere søkermassen over tid. Vi finner at gevinsten av budsjettkutt er lav, relativ til det øvrige gevinstbildet for prosjektene som har fått tilsagn.

Den relativt lave samfunnsøkonomiske gevinsten samfunnet får av budsjettkutt, bør veies opp mot risikoen for at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke søker og ikke gjennomføres. Etter vårt syn er det trolig at tapte muligheter ved ikke å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter er høyere enn gevinsten som gis tilbake med budsjettkutt. Undersøkelsen tyder på at det fortsatt er flere lønnsomme digitaliseringsprosjekter som ikke blir gjennomført.

Kravene til gevinstrealisering og budsjettkutt gir også utfordrende rammer for virksomhetenes planlegging og gjennomføring av prosjekter. Dette fordi gevinstplanen som er godkjent innledningsvis skal ligge til grunn for gevinstrealiseringen og budsjettkutt. Videre er det i praksis en utfordring for virksomhetene at gevinstrealiseringsplanen som legger til grunn budsjettkutt i andre statlige virksomheter, i forkant skal være akseptert av de samme virksomhetene.

Mange av prosjektene som har fått medfinansiering er fortsatt ikke avsluttet. Dette innebærer at det fortsatt er tidlig å svare på om virksomhetene klarer å realisere de planlagte gevinstene. I vår undersøkelse er respondentene likevel optimistiske med tanke på at gevinstene skal kunne nås som planlagt, selv om halvparten foreløpig ikke har gjennomført målinger.

Digitaliseringsstrategien belyser utfordringer med å følge opp gevinstrealiseringsarbeidet slik at offentlige virksomheter klarer å realisere de forventede gevinstene. Videre poengterer strategien at gevinstrealisering er utfordrende når den digitale transformasjonen innebærer innovasjon og bruk av metoder hvor man ikke nødvendigvis er kjent med løsningen i startfasen av prosjektet, men jakter gevinster underveis. Vi mener at det er behov for andre virkemidler, og at disse i større grad bør rettes mot arbeidet med gevinstrealisering, og at det også kan legges opp til rapportering på dette arbeidet til Digitaliseringsdirektoratet.

Støtter retningslinjene opp under nye arbeidsformer og behov?

Slik vi vurderer det, er det behov for endringer dersom medfinansieringsordningen skal bygge opp under nye arbeidsformer og behov i virksomhetene i tilstrekkelig grad. Undersøkelsen viser at virksomhetene ikke oppfatter at ordningen bygger opp under smidig utvikling, og at retningslinjenes vilkår kan virke mot en smidig tilnærming. Vi vurderer at en justering av retningslinjenes vilkår for å få medfinansiering, økonomiske rammer for prosjektkostnader og krav til gevinstrealisering vil kunne gi mer rom for smidig arbeidsform, og dessuten mindre og mer innovative prosjekter. Videreføring av dagens retningslinjer kan føre til at virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad kan optimalisere prosjektgjennomføringen i tråd med det de selv mener er mest effektivt og gevinstskapende.

Er det behov for ordningen, er målene tydelige og nås målene?

Vår undersøkelse viser at det fortsatt er behov for finansiering av digitaliseringsprosjekter. På grunnlag av undersøkelsen vurderer vi imidlertid at det er behov for en rendyrking og tydeliggjøring av målene med medfinansieringsordningen. Ordningen har utviklet seg over tid, og har blitt mer kompleks. Kompleksiteten ligger bl.a. i hvordan forholde seg til de to ulike kategoriene av prosjekttypen, hvordan vurdere disse opp mot hverandre og hva det betyr at ordningen skal nå bredt ut. Et grunnleggende spørsmål er om ordningen fortsatt skal gjelde for både prosjekter innen kategori 1 og 2. Digitaliseringsstrategien synliggjør behov for tiltak som går på tvers av flere virksomheter, og slike tiltak er vanskelig å prioritere og få midler til. Hvis Digitaliseringsstrategien skal få nødvendig kraft, må den følges opp med virkemidler og ressurser. Medfinansieringsordningen kan bidra ved å støtte slike prosjekter, men er ikke alene tilstrekkelig for å nå strategiens mål gitt midlene som ligger i rammene for ordningen.

Anbefalinger

Er det behov for endringer i medfinansieringsordningen? (Problemstilling 2)

Evalueringen peker på at det er behov for endringer i medfinansieringsordningen. En samlet oversikt over våre anbefalinger fremgår av kapittel 9.

1 Innledning

1.1 Kort om medfinansieringsordningen

Et overordnet formål med IT-politikken er å påvirke utviklingen i bruken av IT for å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, understøtte innovasjon og verdiskaping i næringslivet, og gi en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling.¹ Prinsippene for digitalisering av offentlig sektor på et overordnet nivå er konkretisert i *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* (juni 2019), heretter omtalt som Digitaliseringsstrategien. Medfinansieringsordningen er ett av virkemidlene for å nå strategien.²

Medfinansieringsordningen ble opprettet i 2016. Ordningen gir virksomhetene en økonomisk støtte til gjennomføring av digitaliseringsprosjekter. Fra starten av var ordningen rettet mot små og mellomstore samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak. Fra 2020 ble ordningen utvidet til også å gjelde større tiltak som understøtter digitaliseringsstrategien, slik som strategisk prioriterte fellesløsninger og tverrgående tiltak/sammenhengende tjenester.

Målet med medfinansieringsordningen er

«(...) økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak og realisering av planlagte gevinster. Ordningen skal nå bredt ut, og bidra til å realisere regjeringens digitaliseringsstrategi og mål om effektiv utnyttelse av offentlige ressurser».³

1.2 Oppdraget

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har A-2 Norge AS gjennomført en evaluering av medfinansieringsordningen. I evalueringen skal vi besvare følgende:⁴

- 1) Hvordan fungerer medfinansieringsordningen, når virksomhetene som mottar medfinansiering de forespeilede gevinstene, og bidrar Digitaliseringsdirektoratets forvaltning til å støtte opp om målene for ordningen?
- 2) Er det behov for endringer i medfinansieringsordningen?

1.3 Leseveiledning

I kapittel to beskriver vi kort metoden som er brukt i evalueringen, i kapittel tre beskrives medfinansieringsordningen nærmere. Kapittel fire tar for seg utviklingen i søkermassen og virksomheter som har fått medfinansiering. Kapittel fem handler om styring og forvaltning av ordningen, kapittel seks om gevinstrealisering og budsjettkutt, og i kapittel syv tar vi for oss om retningslinjene støtter opp under nye arbeidsformer og behov. I kapittel åtte ser vi på om de overordnede målene er tydelige, og om de nås. I kapittel ni beskriver vi våre anbefalinger i evalueringen.

¹ St. prp. 1. 2020-2021

² Tildelingsbrev for 2021

³ Retningslinje for medfinansieringsordningen § 2

⁴ Mandatet for evalueringen ble utarbeidet og godkjent av departementet 15.06.2021. Problemstillingene er noe justert i forhold til mandatet, men svarer samlet sett ut de samme punktene.

2 Metode

I gjennomføringen av evalueringen har vi brukt flere metoder og datakilder. En nærmere beskrivelse av metode og datakilder inngår i vedlegg en.

Metodene vi har tatt i bruk er:

- Dokumentanalyse
- Statistikk/kvantitativ analyse
- Spørreundersøkelse
- Semistrukturerte intervjuer
- Workshop

Vi har gått gjennom dokumentasjon som har vært relevant og tilgjengelig for prosjektet, slik som tildelingsbrev for Difi/Digitaliseringsdirektoratet og retningslinjer for medfinansieringsordningen. Vi har også sett på Digitaliseringsdirektoratets prosesser for behandling av søknader, maler for vurdering av søknader, brev og foreløpig og endelig tilsagn, rapporter til KMD, prosjektoversikter med nøkkeltall, årsrapporter og sluttrapporter i prosjektene. Dokumentanalyse er gjennomført for å belyse blant annet formål og intensjon med ordningen, ulike sider ved forvaltningen og styringen av ordningen, samt hvordan kravene i Medfinansieringsordningen har utviklet seg over tid.

Statistikk fra virksomheter og prosjekter har vi brukt for å se nærmere på hvordan søkermassen har utviklet seg over tid, og for å belyse problemstillinger knyttet til gevinstrealisering. Her har vi etterspurt og gjennomgått nøkkeltall fra søkere og prosjekter som har fått medfinansiering i perioden 2016-2021. Nøkkeltallene ble innhentet i primo juli 2021 og omfatter derfor data fra ordningen ble opprettet til og med den første runden med søknader og tilsagn i 2021.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført for å få innsikt i virksomhetenes innspill og vurderinger knyttet til forvaltningen av medfinansieringsordningen, vurderinger rundt bruken av ordningen, arbeidet med gevinstrealisering og for å belyse om krav og reguleringer i ordningen oppfattes som hensiktsmessige. Vi fikk inn svar fra 95 virksomheter, noe som utgjorde en svarprosent på 62 pst. Svarprosenten blant de som har mottatt medfinansiering fra ordningen er ca. 90 pst.

Gjennom semistrukturerte intervju har vi innhentet ytterligere informasjon fra aktører som styrer, forvalter og bruker medfinansieringsordningen og noen andre som har vært relevante å snakke med for å belyse våre problemstillinger. For oversikt over intervjuobjektene, se vedlegg en.

Vi gjennomførte også en workshop den 4. november hvor formålet var å utdype kartleggingen på enkeltområder, teste og diskutere noen foreløpige hypoteser, og deretter få innspill til forbedringsområder.

Vi vurderer at vi har en god svarprosent på spørreundersøkelsen og et godt samlet grunnlag i vårt datamateriale.⁵ Dette mener vi gir et godt grunnlag for analysen i evalueringen.

⁵ Funnene fra intervjuene, spørreundersøkelsen, workshopen og dokumentgjennomgangen inneholder ikke funn som er motstridende, men har bidratt til suppleringer og nyanseringer.

3 Hva er medfinansieringsordningen?

Bakgrunnen for at medfinansieringsordningen ble opprettet var behovet for tiltak knyttet til finansiering av små og mellomstore digitaliseringsprosjekter. Dette behovet ble trukket frem i flere utredninger og rapporter. Produktivitetskommissjonen pekte på at:

«Det mangler (...) tiltak mot den største hindringen for digitalisering i offentlige virksomheter: manglende finansieringsmuligheter av virksomhetenes IKT-løsninger og digitaliseringsarbeid.»⁶

Ifølge undersøkelse av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i 2014 ble det synliggjort at manglende finansiering var et hinder for gjennomføring av lønnsomme IKT-investeringer.⁷

Tilsvarende ble belyst i KMDs egen utredning i 2015:

«Mindre prosjekter, som til sammen er like viktige og lønnsomme, og samtidig har lavere gjennomføringsrisiko, havner i et vakuum. Virksomhetene har ikke midler til å finansiere prosjektene innenfor egne budsjetttrammer, samtidig er prosjektene for små til å bli prioritert i satsningsforslagsprosessen».⁸

Da medfinansieringsordningen ble etablert i **2016** ble det satt følgende mål for ordningen:

- gi samfunnsøkonomisk nytte⁹
- bidra til økt digitaliseringstempo
- gjennomføre flere lønnsomme digitaliseringsprosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført innen egne budsjetttrammer eller satsinger¹⁰
- gjennomføre prosjekter som skal gi gevinster i form av bedre kvalitet og effektivitet¹¹

Ordningen skal også nå «bredt ut»¹² Videre er det en forventning om at ordningen skal bidra til at flere innovative prosjekter blir gjennomført.¹³ Medfinansieringen skal være «utløsende faktor» i prosjektene. Det betyr at prosjektet ikke skal være kommet så langt som til gjennomføringsfasen¹⁴, slik denne fasen er beskrevet i Prosjektveiviseren¹⁵.

I **2017** ble det vektlagt at ordningen skal bidra til økt realisering av gevinster. Det medførte at 50 pst. av gevinster i egen virksomhet, med fratrukket økte, varige kostnader¹⁶, skulle realiseres ved reduksjon av framtidige budsjetttrammer. Med økte kostnader inngikk varig økning i drifts- og vedlikeholdskostnader som følge av gjennomføring av prosjektet. I økte kostnader inngikk ikke investeringskostnader samt endrings- og omstillingskostnader.¹⁷ Endringene kom etter at midlene ble lyst ut (ref. brev til virksomhetene av 25.10.2016).

⁶ Produktivitetskommissjonen, NOU:2015:1, s. 9

⁷ Rambøll (2014), «Kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i IKT-utviklingsprosjekter»

⁸ KMD (2015), «Medfinansieringsordning for lønnsomme prosjekter»

⁹ Dette skal også dokumenteres i søknaden sammen med begrunnelse forvalgt konsept og informasjon om hvilke andre alternativer som har vært vurdert

¹⁰ KMDs brev til virksomhetene 17.11.2015

¹¹ KMDs brev til virksomhetene 17.11.2015

¹² Retningslinjer for medfinansiering § 2

¹³ St.prp. nr. 1 (2016-17)

¹⁴ Retningslinjer for medfinansiering § 5

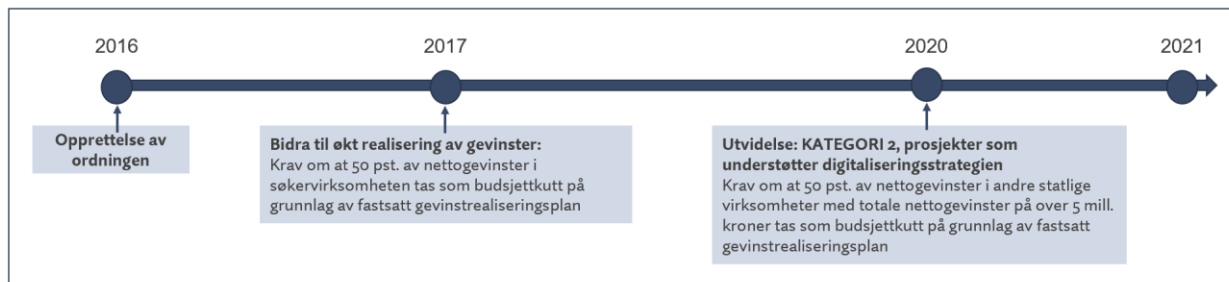
¹⁵ Digitaliseringsdirektoratet: Prosjektveiviseren, Prosjektveiviseren.no

¹⁶ Med økte kostnader inngår varig økning i drifts- og vedlikeholdskostnader som følge av gjennomføring av prosjektet

¹⁷ Orientering til virksomhetene, Brev til etatene av 14.12.2016

Fra **2020** ble det også inkludert et mål om å understøtte Digitaliseringsstrategien, og for å dekke behov som ble fremhevet i strategien om å samarbeide på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.¹⁸ Dette kan ikke løses bare i den enkelte virksomhet eller sektor, uavhengig av hvem som leverer tjenesten.¹⁹ Ordningen ble derfor utvidet med prosjekter i «kategori 2»-prosjekter, og med en kostnadsramme for prosjektene mellom 5-100 mill.

De mest sentrale endringene etter opprettelsen av medfinansieringsordningen fremgår av figuren nedenfor.



Figur 1 Endringer etter innføringen i 2016

I dag omfatter ordningen m.a.o. prosjekter i kategori 1 og 2, som dekker hhv. små og mellomstore digitaliseringstiltak, og tiltak som understøtter regjeringens digitaliseringsstrategi, se figur nedenfor.

<p>PROSJEKTTYPE - KATEGORI 1</p> <p>Små og mellomstore digitaliseringstiltak</p>	<p>TOTAL PROSJEKTKOSTNAD</p> <p>Mellom 5 mill. og 50 mill. kroner, inkl. interne lønnskostnader</p> 	<p>ANDEL MEDFINANSIERING</p> <p>Medfinansieringen kan dekke inntil 50% av prosjektkostnaden, men maks 15 mill.</p> 
<p>PROSJEKTTYPE - KATEGORI 2</p> <p>Tiltak som understøtter regjeringens digitaliseringsstrategi</p>	<p>TOTAL PROSJEKTKOSTNAD</p> <p>Mellom 5 mill. og 100 mill. kroner, inkl. interne lønnskostnader</p> 	<p>ANDEL MEDFINANSIERING</p> <p>Medfinansieringen kan være inntil 85%, maks 85 mill.</p> 

Figur 2 Medfinansieringsordningens kategori 1 og 2

Krav til gevinstrealisering og budsjettkutt er regulert i retningslinjene § 7:

- 50 pst. av nettogevinster i søkervirksomheten tas som budsjettkutt på grunnlag av fastsatt gevinstrealiseringsplan.
- 50 pst. av nettogevinster i andre statlige virksomheter med totale nettogevinster på over 5 mill. kroner tas som budsjettkutt på grunnlag av fastsatt gevinstrealiseringsplan. Budsjettkuttet gjelder da fra første krone.
- Gevinstrealiseringsplan som legger til grunn budsjettkutt i andre statlige virksomheter skal i forkant være akseptert av de samme virksomhetene.

¹⁸ Tilsvarende skal også StimuLab og Digitaliseringsrådet understøtte Digitaliseringsstrategien

¹⁹ Digitaliseringsstrategien

3.1 Sentrale aktører

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvar for å utarbeide retningslinjer for medfinansieringsordningen.²⁰ I tillegg har KMD ansvar for å for etatsstyring av Digitaliseringsdirektoratet. Dette skjer gjennom tildelingsbrev, oppfølging og rapportering og etatsstyringsmøter i tillegg til årlige strategimøter mellom ledergruppen i Digitaliseringsdirektoratet og ledere med ansvar for etatsstyringen av Digitaliseringsdirektoratet. Dialog med Finansdepartementet om medfinansieringsordningen ligger også til KMDs ansvarsområde.

Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for å iverksette vedtatt politikk og prioriteringer som blant annet er beskrevet i Digitaliseringsstrategien med tilhørende handlingsplan og Meld. St. 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse* (heretter omtalt som Innovasjonsmeldingen). Direktoratet skal være regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av offentlig sektor samt bidra til formålstjenlig digitalisering av samfunnet som helhet.²¹ Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for å forvalte medfinansieringsordningen og å være sekretariat for denne. Det innebærer følgende ansvar:

- Gi informasjon og veiledning om medfinansieringsordningen.
- Tilrettelegge for, ta imot og behandle søknader om medfinansiering fra virksomhetene.
- Veilede mulige søkere underveis i søkeprosessen.
- Tildele midler til bruttobudsjetterte virksomheter ved bruk av belastningsfullmakt på Digitaliseringsdirektoratets budsjett, og betale ut midler til nettobudsjetterte virksomheter.
- Følge opp prosjekter gjennom årsrapporter og sluttrapporter, og rapportere til KMD om ordningen.

Alle statlige virksomheter som er underlagt staten som rettssubjekt kan søke om medfinansiering iht. retningslinjene for medfinansieringsordningen § 4. Det omfatter ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Kommuner, fylkeskommuner, KS, andre institusjoner/organisasjoner og privat næringsliv kan være samarbeidsparter. Statlige foretak kan ikke søke om medfinansiering. Det er virksomhetene selv som har ansvar for å realisere gevinstene fra prosjektene.

Overordnet departement har ansvar for å følge opp og føre kontroll med virksomhetenes prosjekter og gevinstrealisering. Overordnet departement skal også vurdere om og når det skal foretas budsjettkutt i samråd med Finansdepartementet.²²

Kommunenes organisasjon (KS) skal involveres i søknadsprosessen for medfinansiering dersom prosjektet berører tjenester til kommunal sektor eller tjenester som vil ha effekt for kommunene. KS gir en uttalelse til søknaden om medfinansiering.

3.2 Medfinansieringsordningen, StimuLab og Digitaliseringsrådet

Parallelt med etableringen av medfinansieringsordningen ble også StimuLab og Digitaliseringsrådet etablert. Disse ordningene ble etablert innenfor rammen av Program for bedre styring og ledelse i staten. Ordningene hadde ulike formål og skulle ses som et samlet virkemiddelapparat. Alle virkemidlene skal støtte opp under Digitaliseringsstrategien.

²⁰ Retningslinjer for medfinansiering, § 1

²¹ Økonomi- og virksomhetsinstruks for Digitaliseringsdirektoratet 01.01.2020 og Tildelingsbrev for Digitaliseringsdirektoratet for 2021

²² Retningslinjene § 16

Til forskjell fra StimuLab og Digitaliseringsrådet, innebærer ikke medfinansieringsordningen å gi råd om hvordan prosjektene kan innrettes, gjennomføres eller annen interaksjon underveis i prosjektgjennomføringen. Virksomhetene kan få bistand og veiledning som del av arbeidet med å søke om medfinansiering, blant annet knyttet til utarbeidelse av gevinstplan.

Det er en anbefaling at virksomhetene som søker om medfinansiering benytter seg av Digitaliseringsrådet som ledd i søknadsprosessen. Digitaliseringsrådet kan gi en uavhengig gjennomgang av endringsprosesser, prosjekter, programmer og strategier der digitalisering utgjør en viktig del. Digitaliseringsrådet kan tilby råd og veiledning i alle faser av digitaliseringsprosjekter med anslått samlet investeringskostnad på over 10 mill. kroner. Rådet kan også behandle avgrensede tema og saker som omhandler digital transformasjon.²³ Innspillene Digitaliseringsrådet gir til virksomhetsleder eller tilsvarende er rådgivende, og det er virksomhetene som bringer sin sak for rådet som vurderer og gjennomfører tiltak i lys av anbefalingene rådet gir.

StimuLab er stimuleringsordningen for innovasjon og tjenestedesign, og skal støtte og stimulere til brukerorientert eksperimentering og nyskaping i forvaltningen. StimuLab gjelder for *tidligfasen* i et utviklingsarbeid og tilbyr virksomhetene både økonomiske midler og tverrfaglig veiledning fra Digitaliseringsdirektoratet og DoGA.

Vi har ikke vurdert medfinansieringsordningen opp mot Digitaliseringsrådet eller StimuLab som virkemidler samlet sett. Vi etterspør imidlertid om prosjekter i medfinansieringsordningen har benyttet disse ordningene. Se egne evalueringer av Digitaliseringsrådet²⁴ og StimuLab²⁵.

²³ Supplerende Tildelingsbrev til DIFI 25. juni 2015. Digitaliseringsrådet ble etablert fra januar 2016 for å bidra til bedre styring og gjennomføring av små og mellomstore IKT-prosjekter i statlige virksomheter

²⁴ KPMG: Evaluering av Digitaliseringsrådet. Oktober 2019

²⁵ Menon Economics: StimuLab – kunnskapsoppsummering. Desember 2020.

4 Hvordan har søkermassen og fordelingen av medfinansiering utviklet seg over tid?

For at medfinansieringsordningen skal ha ønsket effekt er det en forutsetning at ordningen er kjent, at den blir oppfattet som relevant, og at den blir benyttet av de virksomhetene som har mulighet til det som oppfatter at ordningen gir en positiv nytteverdi. Ifølge retningslinjene skal ordningen «nå bredt ut».²⁶

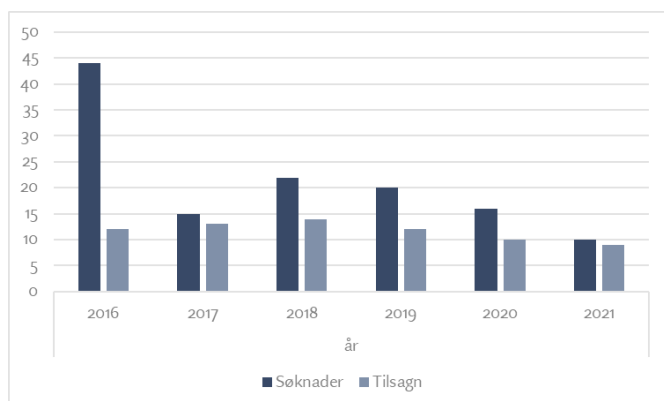
I dette kapittelet vil vi se nærmere på følgende:

- Hvordan har søknadsmassen utviklet seg fra ordningen ble opprettet?
- Hvilke virksomheter har fått medfinansiering?
- Hva er årsakene til at virksomhetene har valgt å søke om medfinansiering eller ikke?

Vår kartlegging er basert på nøkkeldata fra Digitaliseringsdirektoratet mottatt primo juli 2021.

4.1 Hvordan har søknadsmassen utviklet seg fra ordningen ble opprettet?

Medfinansieringsordningen ble vurdert som en svært relevant og nyttig ordning av mange virksomheter da ordningen ble opprettet. Etter hvert har antall søknader gått ned.



Figur 3 Antall søknader og tilsagn om medfinansiering pr. år i perioden 2016 til juli 2021. n = 127 for antall søknader, og n = 70 for antall tilsagn.

Det kom inn 127 aktuelle søknader fra 2016 til og med første søknadsrunde i 2021. Disse fordeler seg slik: 44 søknader i 2016, 15 i 2017, 22 søknader i 2018, 20 søknader i 2019, 16 søknader i 2020 og 10 søknader i 2021.²⁷ Den største nedgangen i søkermassen kom fra 2016 til 2017. Antall prosjekter det er søkt om medfinansiering til har også sunket fra 2018 til 2021.

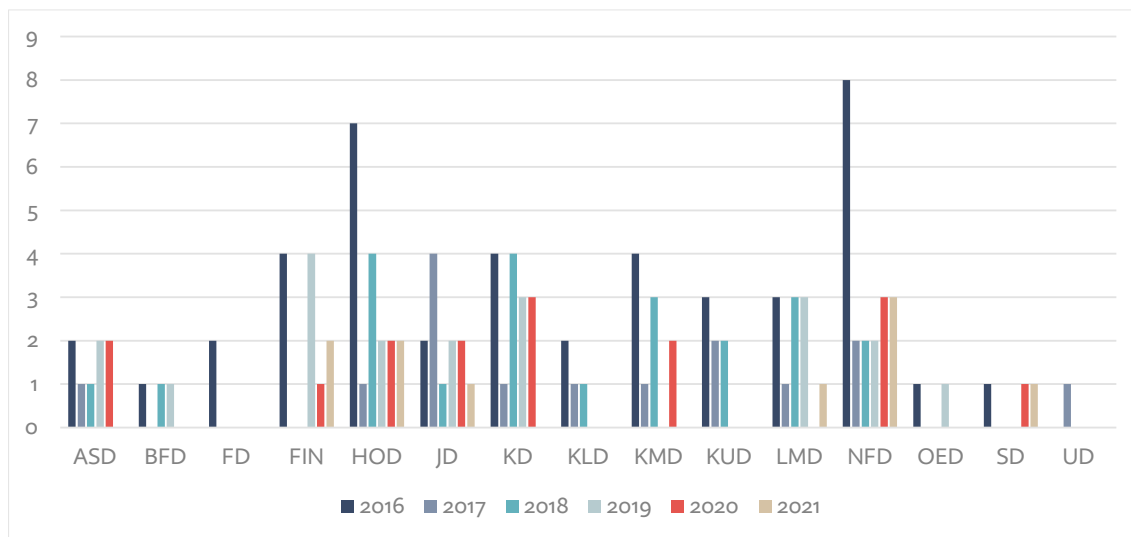
Antall prosjekter som fikk tilsagn om medfinansiering var 12 i 2016, 13 i 2017, 14 i 2018, 12 i 2019, 10 i 2020 og 9 i 2021.²⁸

Alle sektorene er representert blant søkerne. Våre data viser at det er stor variasjon mellom sektorene i antall søknader, og at noen sektorer har søkt få/ingen ganger de siste årene:

²⁶ Retningslinjene § 2, 2. ledd

²⁷ I våre tall har vi ikke tatt med 3 søknader fra virksomheter som ikke var kvalifiserte, ref. retningslinjene § 4 (Målgruppen).

²⁸ Etter at det ble gjennomført en tilleggsrunde for søknader høsten 2021 fikk ytterligere tre prosjekter medfinansiering.

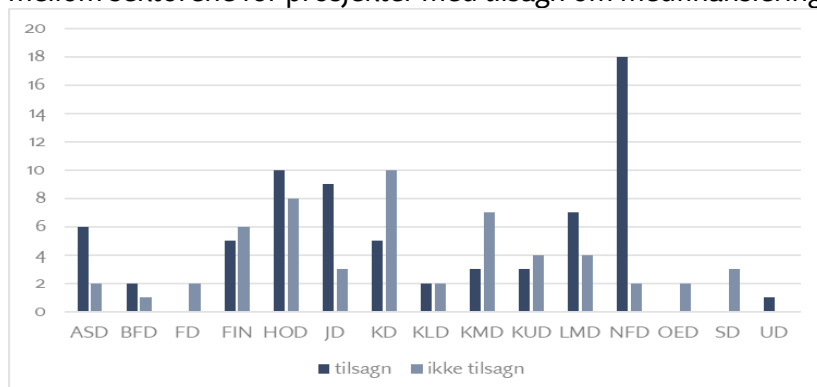


Figur 4 Søknader om medfinansiering pr år og pr. departementsområde.²⁹ Oversikten er basert på data fra perioden 2016 til juli 2021, n=127.

Figuren viser at det i 2016 var det søknader fra 14 av 16 sektorer. Deretter har det vært en nedgang frem til og med juni (første tilsagnsperiode) i 2021 hvor kun seks sektorer var representert. Digitaliseringsdirektoratet har gitt uttrykk for bekymring rundt den nedadgående trenden i søkermassen. Senest våren 2021 orienterte Digitaliseringsdirektoratet KMD om endringer i søkermassen, og fremmet forslag til endringer i retningslinjene som følge av dette.³⁰ Digitaliseringsdirektoratet varslet KMD i 2020 om at endringene en vridning i søkermassen.³¹

4.2 Hvilke virksomheter har fått medfinansiering?

Figur tre ovenfor viser at fordelingen av tilsagn de ulike årene er relativt stabil. Fordelingen mellom sektorene for prosjekter med tilsagn om medfinansiering varierer:



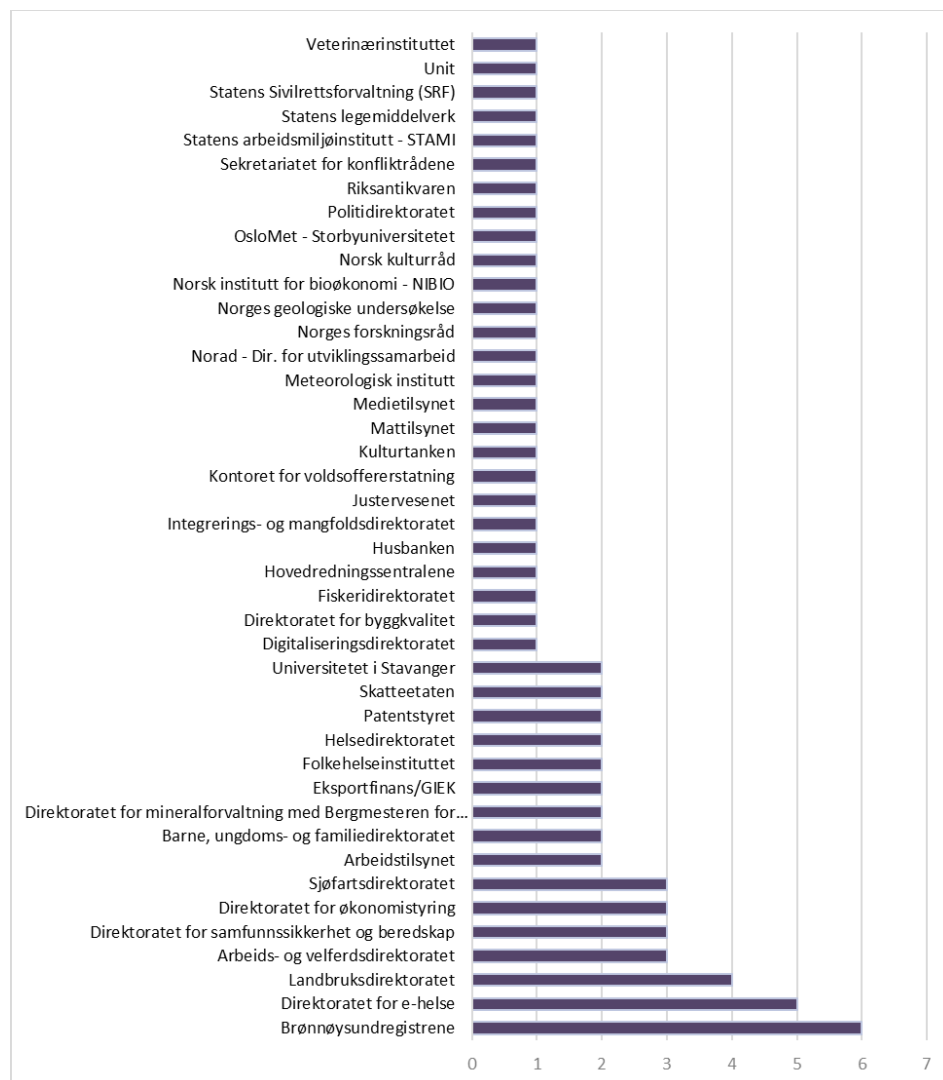
Figur 5 Søknader og prosjekter som fikk medfinansiering pr departementsområde. Oversikten er basert på data fra perioden 2016 til juli 2021, n = 127.

²⁹ Virksomhetene er kategorisert med utgangspunkt i det departementsområdet de tilhører oktober 2021. En virksomhet under UD fikk tilslag, men trakk senere søknaden. Tre søknader var ikke aktuelle, dvs. kunne ikke søke jf. retningslinjens § 4, Målgruppe for medfinansiering. Disse søknadene inngår ikke i oversikten.

³⁰ Digitaliseringsdirektoratet: Brev av 11. mai 2021

³¹ Digitaliseringsdirektoratet: e-post til KMD 9. mars 2020.

Figuren fem viser at seks sektorer har hatt under tre søknader om medfinansiering³², og at tre sektorer ikke har fått medfinansiering; Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet utmerker seg i den andre enden av skalaen med hele 18 prosjekter. Også Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet har mange prosjekter med medfinansiering. Dette kan vi se opp mot den samlede oversikten over virksomheter som har fått medfinansiering. I perioden fra 2016 til juli 2021 har følgende virksomheter fått medfinansiering:



Figur 6 Virksomheter med prosjekter som fikk medfinansiering fra 2016 til juli 2021, n=70

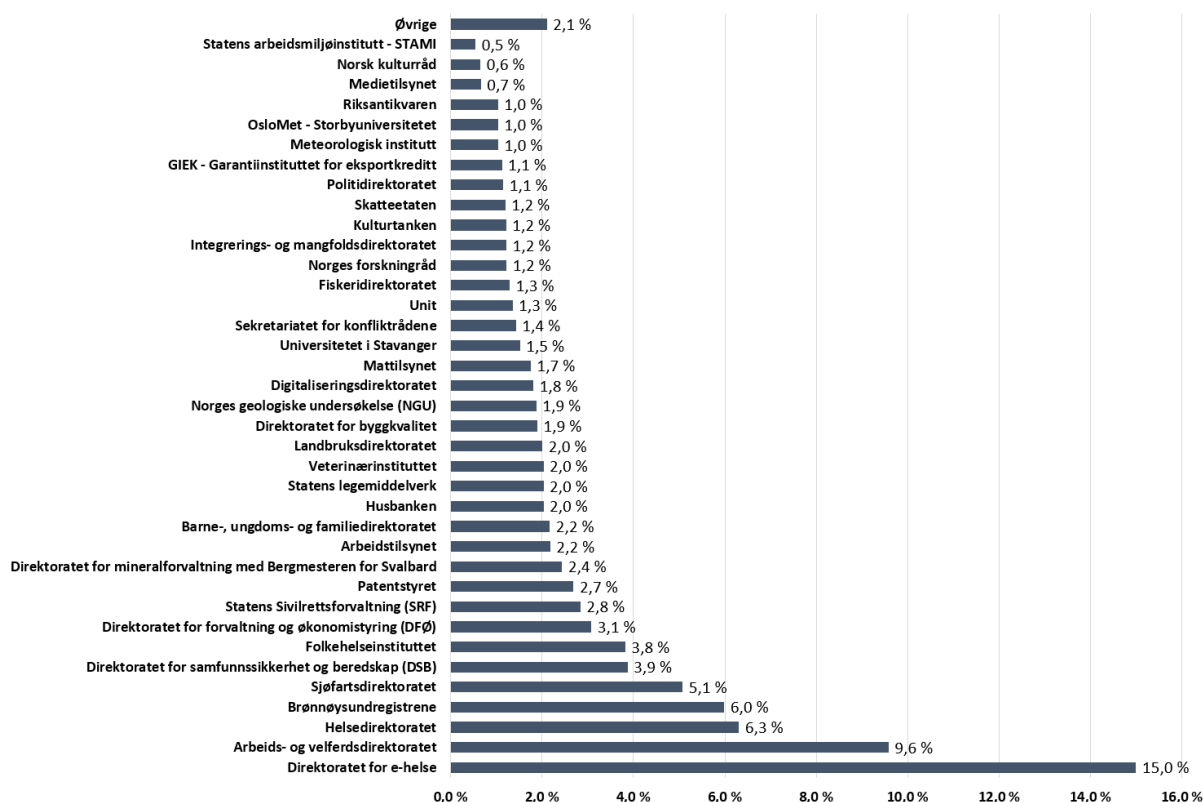
Det er 70 prosjekter som har fått medfinansiering, fordelt på 41 virksomheter.³³ Oversikten i Figur 6 viser at noen virksomheter skiller seg ut med medfinansiering i flere prosjekter: Brønnøysundregisteret (seks prosjekter), Direktorat for e-helse (fem prosjekter), Landbruksdirektoratet (fire prosjekter), Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) (tre prosjekter), Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (tre prosjekter), Direktorat for økonomistyring

³² Det omfatter både søknader om medfinansiering som har fått tilsagn og fått avslag om tilsagn.

³³ Norad trakk søknaden etterpå, slik at samlet antall virksomheter er 41, og antall prosjekter er 70.

(tre prosjekter) og Sjøfartsdirektoratet (tre prosjekter). Disse virksomhetene har fått medfinansiering for 27 av totalt 70 prosjekter som har fått støtte.

Rundt halvparten av alle midlene som ble tildelt gjennom ordningen gikk til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Brønnøysundregistrene, Direktoratet for e-helse, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Sjøfartsdirektoratet.³⁴ Direktoratet for e-helse har alene fått ca. 15 pst. av den totale tildelingen samlet sett. Se fordelingen av *tilsagnsmidler* fra medfinansieringsordningen siden oppstart i 2016 illustrert i figuren under.



Figur 7 Fordeling av totale tilsagnsmidler fra medfinansieringsordningen (741,6 mill. kroner), fra 2016 til juli 2021

Vi ser at det er store forskjeller i fordelingen av midler mellom virksomhetene. Her vil vi understreke at store prosjekter i kategori 2 kan få inntil 85 pst. medfinansiering, inntil 85 mill. kroner. Dette har bare vært mulig etter utvidelsen til kategori 2 i 2020. Her vil m.a.o. noen få store prosjekter raskt gi utslag på oversikten over fordelingen av tilsagnsmidler.

4.3 Hva er årsakene til at virksomhetene søkte eller ikke søkte om medfinansiering?

Virksomhetene peker særlig på to årsaker til at de søker om medfinansiering: at de har begrensninger i egen budsjetttramme, og at de får satt i gang prosjekter som ellers ikke ville blitt

³⁴ Fem av disse virksomhetene er også på listen over de som har flest prosjekter med medfinansiering.

igangsatt. Samlet utgjør disse begrunnelsene 75 pst. av svarene på dette spørsmålet. Ca. 15 pst. av svarene var knyttet til muligheten til å kunne gjennomføre prosjekter på tvers av flere virksomheter, mens ca. 7 pst. kommenterte at de ved hjelp av midler fra ordningen kunne gjennomføre en pilot. De virksomhetene som har fått medfinansiering er i hovedsak positive til den støtten de får gjennom medfinansieringsordningen. Begrunnelsene er i stor grad i samsvar med resultatene fra spørreundersøkelsen som Digitaliseringsdirektoratet gjennomførte selv etter tilsagnsrunden for 2018.³⁵ Nytt i forhold til den gang er nå at det også er en andel som har fått mulighet til å gjennomføre prosjekter på tvers av flere virksomheter.

En rekke virksomheter har ikke søkt ordningen. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om årsakene til at de ikke søkte:



Figur 8 Hva var eventuelt årsaken til at virksomheten ikke søkte om medfinansiering? 18 virksomheter svarte «ikke relevant», og inngår ikke i grunnlaget for figuren ovenfor. n=58.

Det som utpeker seg i størst grad som årsak til at virksomhetene ikke søkte om medfinansiering, var kravet om at 50 pst. av nettogevinstene i søkervirksomheten skal tas som budsjettkutt på grunnlag av fastsatt gevinstrealiseringsplan (24,3 pst. av svarene). Flere oppga at de aktuelle prosjektene ikke var innen rammen for prosjektkostnader som ble dekket av medfinansieringsordningen (17,6 pst.), eller at de kunne finansiere prosjektene innen egne rammer (14,7 pst. av svarene). 10,3 pst. av svarene pekte på tidkrevende søknadsprosess og 8 pst. gjaldt at virksomhetene ikke prioriterte å søke. 8,1 pst. pekte på at gevinstrealiseringsplanen legger til grunn at budsjettkutt i andre virksomheter skal være akseptert av disse virksomhetene i forkant. Noen pekte på at de ikke hadde tilstrekkelig ramme for drift og forvaltningskostnader (6,6 pst.), mens andre viste til at de fikk midler gjennom satsingsforslag (5,9 pst.). Kun 3,7 pst. handlet om kompetansemangel i søknadsarbeidet.

Flere virksomheter har også kommentert at det oppleves som negativt at budsjettprosessen i virksomheten er i «utakt» med terminene for søknadsprosessen for medfinansiering og tildeling av midler.

Det som peker seg ut som de viktigste årsakene til at virksomhetene ikke søker i 2021 ser ut til å sammenfalle med de områdene som pekte seg ut i Digitaliseringsdirektoratets undersøkelse av

³⁵ Digitaliseringsdirektoratet (2018): Rapport frå spørjeundersøking om medfinansieringsordninga 2018.

2018. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne direkte med funn fra 2018, da det var få respondenter 2018 versus i 2021.³⁶

4.3.1 Har virksomhetene gjennomført prosjektene uten medfinansiering, til tross for avslag?

Vi undersøkte om virksomhetene hadde fått avslag på søknad om medfinansiering i prosjekter, men likevel hadde kommet i gang med prosjektene.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2021 var det imidlertid få virksomheter (16 pst.) som meldte at de hadde kommet i gang med eller gjennomførte prosjektene selv om de ikke fikk medfinansiering. I den grad prosjektene likevel ble gjennomført, så ble det i hovedsak gjennomført innen egne budsjetttrammer. 84 pst. gjennomførte ikke de prosjektene de hadde søkt medfinansiering til og som de ikke fikk tilsagn om medfinansiering til.

På tilsvarende spørsmål i Digitaliseringsdirektoratets egen spørreundersøkelse i 2018 var det 62,5 pst. av respondentene som likevel hadde kommet i gang med/gjennomført prosjektene. Dette gjaldt prosjekter hvor virksomhetene hadde fått avslag på medfinansiering.

4.4 Vurderinger

Ordningen fanger opp prosjekter som ellers ikke har finansiering gjennom ordinære budsjettprosesser eller satsingsforslag

Det var en sentral intensjon da medfinansieringsordningen ble opprettet at den skulle bidra til at prosjekter som det ikke var finansiering til i egne budsjetter eller satsingsforslag, kunne få finansiering gjennom denne ordningen. Vi ser at dette også er hovedårsaken til at virksomhetene har søkt ordningen, og at medfinansieringsordningen har bidratt til å få gjennomført prosjekter man ellers ikke ville ha gjennomført, og prosjekter som går på tvers av flere virksomheter.

Tydelig nedgang i søkermassen, og flere søkere er gjengangere

Det har vært en tydelig nedgang i søkere til medfinansieringsordningen fra 2016 til 2021. Mange av virksomhetene som søkte de siste årene, har også søkt og fått midler tidligere år. Det er en nedgang i hvor mange sektorer som er representert blant søkerne.

Noen virksomheter har fått en svært stor andel av midlene

Samlet sett ser vi at noen virksomheter har fått en stor andel av midlene fra ordningen. Direktorat for e-helse har høyest andel. Flere av disse virksomhetene som har fått medfinansiering er større virksomheter, som NAV, Direktorat for e-helse, Brønnøysundregisteret mv. Dette skjer samtidig som at mange virksomheter ikke søker ordningen av flere årsaker. Samtidig må vi ta i betraktning at de største prosjektene som har fått medfinansiering etter utvidelsen av kategori 2 kan gi store utslag i oversikten.

Søketidspunktet kan være til hinder for å søke for enkelte virksomheter

Flere virksomheter har kommentert at det oppleves som negativt at budsjettprosessen i virksomheten er i «utakt» med terminene for søknadsprosessen for medfinansiering og tildeling av midler. Det kan være med å bidra til at ordningen ikke benyttes av virksomhetene.

³⁶ I 2018 var det kun 9 virksomheter som svarte på dette spørsmålet. I 2021 hadde vi 76 virksomheter som svarte på dette spørsmålet.

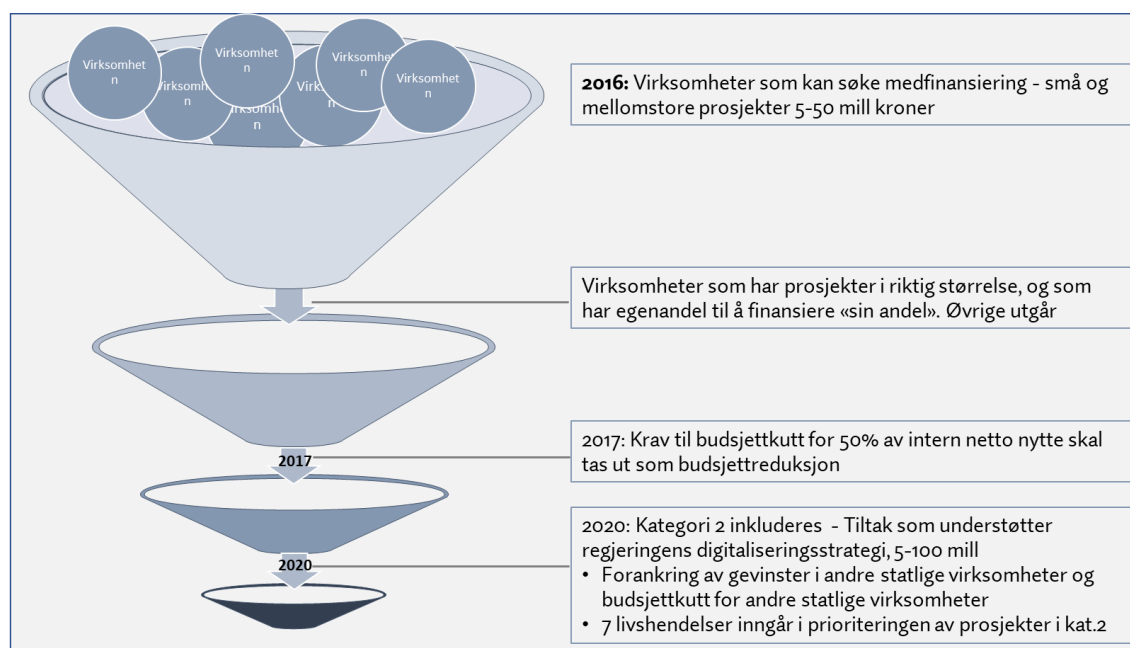
Prosjekter som får avslag på medfinansiering blir i liten grad gjennomført likevel gjennom egne/andre midler

Situasjonen i 2021 er endret i betydelig grad fra 2018 når det gjelder om virksomhetene likevel har startet opp/gjennomført prosjekter selv om de har fått avslag på søknad om medfinansiering. I 2021 er det lav sannsynlighet for at slike prosjekter likevel gjennomføres, mens resultatet var helt motsatt i 2018. Tatt i betraktning at manglende budsjetttramme er en svært vesentlig årsak til at virksomhetene søker om medfinansiering, kan endringen fra 2018 til 2021 være en indikasjon på at handlingsrommet i virksomhetene til å gjennomføre prosjekter selv, uten medfinansiering, er vesentlig redusert.

Samlet vurdering

Det er ikke et konkret mål om at medfinansieringsordningen skal ha flest mulig søkere, og det er ikke angitt et måltall for søknader, sektorer eller virksomheter som medfinansieringsordningen bør nå. Likevel skal ordningen «nå bredt ut».³⁷ Ordningen bør oppfattes som relevant og aktuell for virksomhetene, og de virksomhetene som har relevante prosjekter bør ha et ønske om å bruke ordningen for at det skal være mulig å nå «bredt ut» med ordningen. Hvis ikke virksomheter med relevante prosjekter ønsker å bruke/bruker ordningen, er det nødvendig å se på om målet med ordningen er tydelig nok, om målgruppen er godt nok definert og om ordningen treffer den aktuelle målgruppen på en god nok måte.

Figuren nedenfor illustrerer en nedgang i søkere til ordningen:



Figur 9 Redusert andel virksomheter oppfatter det som relevant å søke om medfinansiering

Figuren gjenspeiler at det i utgangspunktet er mange statlige virksomheter som kan søke ordningen. En premisse som gis for å søke er at det skal være virksomheter som er rettssubjekt under staten. Det innebærer at statlige foretak og helseforetak ikke kan søke om medfinansiering. De som ikke har store nok prosjekter, eller midler til å finansiere «sin del» av

³⁷ Retningslinjene § 2

prosjektene, er heller ikke aktuelle søkere. Kravene til budsjettkutt i 2017 og 2020 påvirker også om virksomhetene søker ordningen. Endringene i 2017 og 2020 vil være forhold der virksomhetene må ta stilling til konsekvensen ved å søke for sine økonomiske rammer. I tillegg kan det påvirke at de sju livshendelsene inngår i prioriteringen.

Funnene i undersøkelsen indikerer at ordningen oppfattes som mindre relevant for en stadig større gruppe av virksomheter. Ordningen tiltrekker seg i større grad store virksomheter i færre sektorer.

I Difi (nåværende Digitaliseringsdirektoratet) sin evaluering av medfinansieringsordningen etter 2018 konkluderte de med at «Ordningen når bredt ut. Alle departementsområder har prosjekt med medfinansiering unntatt tre.»³⁸ Selv om det samlet sett er riktig at alle departementsområder utenom tre har virksomheter som har søkt om medfinansiering, er det de siste årene betydelig færre departementsområder som har prosjekter i medfinansieringsordningen enn tidligere. Det fremstår som åpenbart at den vedvarende nedgangen i søkermassen ikke har vært ønskelig, og at ordningen ikke når like «bredt ut» som tidligere, og slik det forutsettes i retningslinjene § 2. Det medfører også mer arbeid for Digitaliseringsdirektoratet da det var behov for en ekstra søknadsrunde i 2021. Få søknader til ordningen vil kunne øke sannsynligheten for at prosjekter som ellers ikke ville nådd opp i konkurransen om medfinansiering, likevel får det.

Med utgangspunkt i målet om å nå bredt ut, og utviklingen av søkermassen, er det viktig å vurdere tiltak som kan øke søkermassen. Det kan være tiltak knyttet til endringer i forvaltningen av ordningen (se kapittel fem) eller endringer i retningslinjene. Se kapittel fem til ni for vurderinger innen de utvalgte temaene og behov for endringer i forvaltningen, retningslinjene og målene med ordningen.

³⁸ Difi (2018): Kortversjon: Intern evaluering etter tre tildelingsrunder

5 Styres og forvaltes ordningen på en hensiktsmessig måte?

KMD er ansvarlig departement for medfinansieringsordningen og har styringsdialog med Digitaliseringsdirektoratet om denne. Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for *forvaltningen* av medfinansieringsordningen³⁹. I dette kapitlet skal vi se på styringen og forvaltningen i tilknytning til følgende temaer:

- Hvordan informerer direktoratet om ordningen?
- Hvordan gjennomføres søknadsprosessen?
- Rapportering og oppfølging av prosjektene med medfinansiering
- Kontroll og oppfølging av tilsagn, utbetaling og ufordelte midler
- Hvordan er dialogen mellom Digitaliseringsdirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet?

Vi legger til grunn at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.⁴⁰

Digitaliseringsdirektoratet bruker i overkant av to årsverk på forvaltning av ordningen i teamet i Avdeling for digital transformasjon, i tillegg til lederressurser og ca. 0,2 årsverk i Avdeling for virksomhetsstyring.⁴¹ Hvor mye tid som brukes vil imidlertid kunne variere avhengig av forespørsler til medfinansieringsteamet og avhengig av hvor mange søknader som kommer inn i søkerrundene.

Se også vedlegg for beskrivelse av Digitaliseringsdirektoratets årshjul med hovedaktiviteter.

5.1 Hvordan informerer direktoratet om ordningen?

Som del av arbeidet med å forvalte ordningen, har Digitaliseringsdirektoratet ansvar for å informere og veilede om medfinansieringsordningen. Direktoratet informerer virksomhetene på flere måter:

- Informasjon om ordningen, frister, veiledninger, maler mv. legges ut på nettsidene til Digitaliseringsdirektoratet.
- Informasjon om ordningen og søknadsfrister: Direktoratet informerer jevnlig virksomhetene om ordningen generelt og kunngjør frister for å søke om medfinansiering. Informasjonen sendes til også direkte til alle statlige virksomheter.
- Sosiale medier: Informasjon om ordningen markedsføres i sosiale medier (LinkedIn, Twitter).
- Løpende informasjon og veiledning: Virksomheter som henvender seg til direktoratet via telefon, e-post mv. får direkte bistand fra direktoratet.
- Nyhetsbrev sendes ut til forvaltningen av Kommunikasjonsavdelingen.

³⁹ Retningslinje for medfinansiering, punkt 1

⁴⁰ Reglement for økonomistyring i staten, 12. desember 2003 med endringer ved kongelig resolusjon 2. desember 2005

⁴¹ Det foreligger ikke nøyaktige data på ressursbruk til Medfinansieringsordningen. Anslaget er basert på et anslag gitt i tilbakemelding fra Digitaliseringsdirektoratet pr. november 2021.

- Veiledningsseminar gjennomføres en gang i året. I 2020 ble det gjennomført et webinar 3.12.2020 for søknadsprosess og midler for 2021. Det var ikke mulig å ha fysisk samling pga. Covid 19.⁴²

Det er ikke gjort undersøkelser eller målinger for å undersøke om mulige søkervirksomheter kjenner til ordningen eller ikke, eller hvor mange mottakere man når frem til gjennom de informasjonskanalene som foreligger p.t.

I spørreundersøkelsen kom det frem at virksomhetene i størst grad benytter seg av informasjon som foreligger på nettsidene til Digitaliseringsdirektoratet, skriftlig informasjon mv. I underkant av halvparten av respondentene svarte at de kjente ordningen godt. Ellers ble det pekt på at virksomhetene fikk informasjon om ordningen fra egen virksomhet/linje, i dialog med andre virksomheter eller i direkte dialog med direktoratet. Se også vedlegg for tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen om bruk av informasjonskanaler.

5.1.1 Er virksomhetene fornøyde med informasjonen når de henvender seg til Digitaliseringsdirektoratet?

Vi stilte spørsmål om virksomhetene var fornøyde med informasjonen de fikk om medfinansieringsordningen når de henvendte seg til Digitaliseringsdirektoratet. Et stort flertall, 87 pst., oppfattet informasjonen som god eller svært god. 8 pst. mente informasjonen verken var god eller dårlig. De øvrige av respondentene mente at informasjonen var enten dårlig (ca. 2,5 pst.), eller hadde ikke en mening om dette (vet ikke, ca. 2,5 pst.).

Også i intervjuene med virksomhetene var det tilbakemelding om at informasjonen fra Digitaliseringsdirektoratet var god, selv om det kom innspill til forbedringer. Fra intervju med virksomhetene og fra spørreundersøkelsen ble det spilt inn forslag til tiltak for å bedre informasjonen, her er noen eksempler:

- Mer tydelig informasjon, og oversikt over typiske «spørsmål og svar».
- Tydelig informasjon om nye endringer som har kommet. Det har vært flere endringer i retningslinjene, og det har vært utfordrende å følge med på alle justeringene.
- Tydeliggjøring av kravene som gjelder, bl.a. å tydeliggjøre grenseverdiene bedre, og å tydeliggjøre hva budsjettkutt innebærer for virksomhetene.
- Eksempler på virksomheter som har fått medfinansiering og effekter av ordningen.
- Eksempler som kan brukes i arbeidet med gevinstrealisering; eksempler på gevinstplaner, og eksempel på hvordan gevinster kan måles.
- Tydelighet og forutsigbarhet rundt søknadsfristene.
- Forum/nettverk for å dele erfaringer på tvers, mellom virksomhetene, både om ordningen og om hvordan man kan søke. Noen virksomheter har søkt i mange runder, og kjenner prosessene godt. Andre virksomheter har ikke søkt like hyppig, eller har hatt turnover slik at nøkkelpersoner med kompetanse og erfaring fra søknadsprosesser i medfinansieringsordningen ikke lenger er til stede.

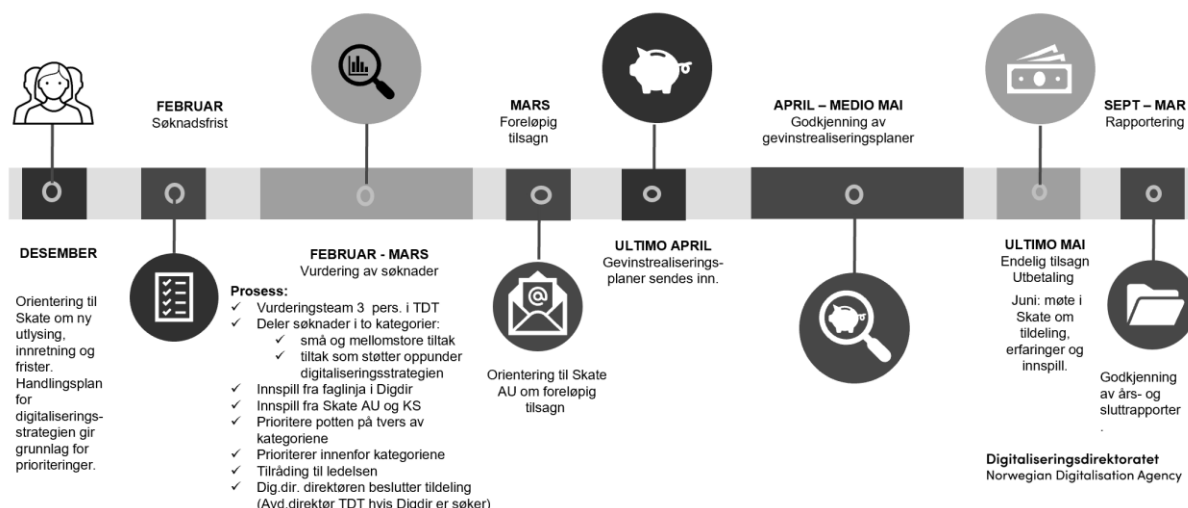
Vi oppfatter ikke innspillene som tilbakemeldinger om at informasjonen ikke var god, men heller som forslag til å bedre informasjonen. Tydelighet og forutsigbarhet om søknadsfristene peker tilbake til at endringer i retningslinjene har kommet tett på søknadsfrister. Det er kommet

⁴² Digitaliseringsdirektoratet har så langt ikke gjennomført webinar eller veiledningsseminar i 2021 for å informere om søknadsprosessen og midler for 2022.

tilbakemeldinger om at dette er uheldig for de som jobber med søknadene, da det kan kreve en del tid og bearbeiding/endringer i søknaden.

5.2 Hvordan gjennomføres søknadsprosessen?

Digitaliseringsdirektoratet har illustrert sin saksbehandlingsprosess slik:



Figur 10 Digitaliseringsdirektoratets arbeidsprosess for saksbehandlingen av søknader om medfinansiering.⁴³

I denne delen vil vi se på:

- Hvordan tilrettelegger Digitaliseringsdirektoratet for søknadsprosessen?
- Hvordan bistår Digitaliseringsdirektoratet virksomhetene i søknadsprosessene?
- Har virksomhetene tilstrekkelig samfunnsøkonomisk kompetanse til søknadsprosessen?
- Har virksomhetene brukt Digitaliseringsrådet eller StimuLab i prosjekter det søkes om medfinansiering til?
- Har virksomhetene involvert KS i søknadsprosessen?
- Hvordan har Digitaliseringsdirektoratet behandlet og prioritert mottatte søknader?
- Digitaliseringsdirektoratets rolle som søker og beslutter av tilsagn til medfinansiering

5.2.1 Hvordan tilrettelegger Digitaliseringsdirektoratet for søknadsprosessen?

Digitaliseringsdirektoratet tilrettelegger for søknadsprosessen gjennom maler og veiledere som virksomhetene kan bruke, og gjennom arbeidsprosesser og maler som medfinansieringsteamet selv kan bruke. Malen som virksomhetene kan bruke er tilgjengelig på direktoratets nettsider. Her blir man blant annet bedt om å beskrive og kvantifisere så langt som mulig virkningene (gevinster og kostnader) som prosjektet gir. Dette skal gjøres både for interne virkninger i

⁴³ Figuren illustrerer prosessen med aktiviteter. Normalt sett lyser direktoratet ut midler til Medfinansieringsordningen i oktober, med forbehold om at midler blir vedtatt i statsbudsjettet i desember. Fristen for å sende inn søknader er da i januar påfølgende år. Et unntak er 2021 da det var to søknadsrunder. I 2022 er søknadsfristen 21. mars, og tidspunktene vil da forskyve seg ift. dette.

søkervirksomheten, for andre statlige aktører, for kommuner, innbyggere og næringsliv. Det skal angis om usikkerheten rundt virkningene anses som å være lav, middels eller høy. Malen fylles ut i Excel, og det foreligger en veileder for hvordan søknaden skal fylles ut. Malverket fungerer etter direktoratets oppfatning bra, selv om det hadde vært lettere om dette var mer digitalisert.

Medfinansieringsteamet gjennomfører en evalueringsrunde før ny utlysning for å justere malene ved behov. Gjennomgangen av malene gjøres internt. I tillegg til et møte mellom DFØ og Difi i 2015-2016, er det gjennomført ett møte til mellom DFØ og Digitaliseringsdirektoratet om malene.⁴⁴ Det handlet om mal for beregning av netto nåverdi og malen for gevinstrealiseringsplan, og førte til justeringer av begrepsbruken og innføringen av begrepet nyttevirkninger i stedet for gevinster. I tillegg var det dialog mellom DFØ og Digitaliseringsdirektoratet i 2020. DFØ ga da innspill til Digitaliseringsdirektoratets maler og veiledninger, særlig knyttet til samfunnsøkonomiske analyser. Vi registrerer at ikke alle innspillene fra DFØ er tatt til følge, ref. dialog mellom Digitaliseringsdirektoratet og DFØ i august/september 2020.⁴⁵

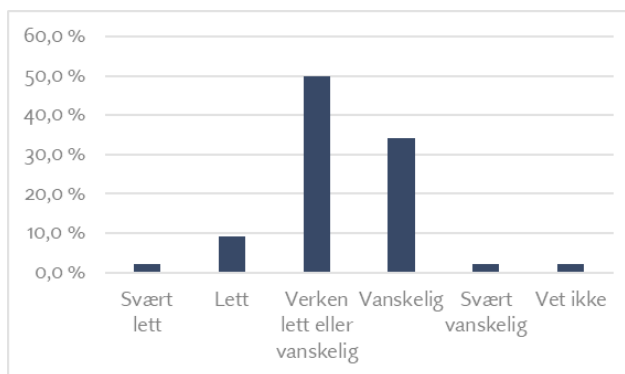
Vi undersøkte også om respondentene mente det var vanskelig å fylle ut søknaden, se figur 11.

Halvparten mente det verken var lett eller vanskelig. Det var likevel en betydelig andel som mente det var vanskelig (n=11) eller svært vanskelig (n=4) å fylle ut søknaden.

Samtidig viste spørreundersøkelsen at søknadsprosessen ble oppfattet som tidkrevende av 25 virksomheter og svært tidkrevende av seks virksomheter, som til sammen utgjør 57% av respondentene (n = 44).

Et spørsmål som reiser seg i denne sammenheng er om det er virksomheter som ikke har søkt om medfinansiering, eller ikke har fått medfinansiering, som oppfatter søknadsprosessen som vanskelig eller tidkrevende. Eventuelt om det stort sett er mindre virksomheter eller virksomheter som ikke har søkt på ordningen som har en slik oppfatning. Analysen viser at tilnærmet alle (kun ett unntak) av de som oppfattet det som vanskelig eller svært vanskelig å fylle ut søknaden, også oppfattet dette som tidkrevende. Rundt halvparten av virksomhetene som har fått medfinansiering, oppfatter det som vanskelig eller svært vanskelig å fylle ut søknaden. Det var både mindre og større virksomheter representert i dette utvalget. Blant de som mente det var tidkrevende eller svært tidkrevende å fylle ut søknaden var det 16 av de 25 virksomhetene som har fått medfinansiering tidligere. Også her var både mindre og større virksomheter representert.

Det var flere kommentarer og innspill til forbedringer, som forenkling av prosessen og malverket, særlig for mindre prosjekter. Det handlet bl.a. om å sikre at malene er i tråd med DFØs maler, mer veiledning i arbeidet med samfunnsøkonomisk analyse, og erfaringsdeling mellom virksomheter om samfunnsøkonomiske analyser. I tillegg ble det kommentert at kurs bør holdes i god tid før søknadsfristene. Andre ønsket en mer fleksibel søknadsfrist, dvs. flere



Figur 11 Hvordan oppfattet dere at det var å fylle ut søknaden(e)? n=44

⁴⁴ Det opplyses at tidspunktet for møtet trolig var i 2018.

⁴⁵ Eksempelvis hadde DFØ i september 2020 et innspill til malen.

frister ıla. året. Vi kan ikke utelukke om det også var forhold knyttet til samfunnsøkonomiske analyser eller forankring av gevinster i andre virksomheter som har gjort at søknadene ble oppfattet som vanskelige eller tidkrevende, selv om dette ikke er nevnt spesifikt i kommentarer fra virksomhetene på disse spørsmålene.

5.2.2 Hvordan bistår Digitaliseringsdirektoratet virksomhetene i søknadsprosessene?

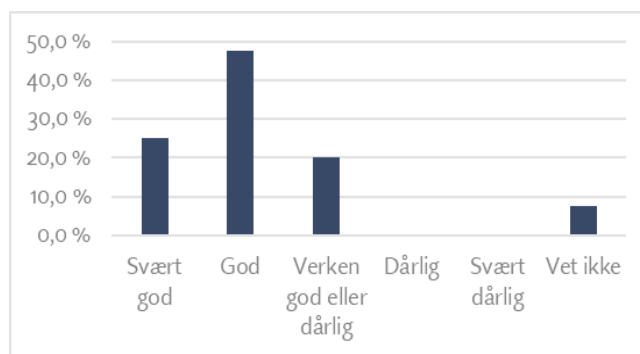
De som søkte om medfinansiering søkte i hovedsak bistand gjennom to ulike kanaler: ved å ha direkte dialog med direktoratet gjennom e-post/telefon/møte, eller gjennom informasjon som forelå i retningslinjer, veiledningsmateriell mv. utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet.

For virksomhetenes oppfatning av bistanden fra direktoratet i søknadsprosessen, se figur nedenfor.

72,5 pst. av virksomhetene oppfattet bistanden fra Digitaliseringsdirektoratet som svært god (25 pst.) eller god (47,5 pst.), mens 20 pst. oppfattet bistanden som verken god eller dårlig. De øvrige vet ikke.

Undersøkelsen viser at det i all hovedsak er svært gode tilbakemeldinger på bistanden som direktoratet gir til virksomhetene som søker om medfinansiering. Bistanden omfatter dialog med de som henvender seg spesifikt til direktoratet, f.eks. via e-post eller telefon. Det innebærer videre at de som jobber med søknadsprosessen, og som ikke kontakter direktoratet, har tilgang til det generelle veiledningsmateriale som foreligger på nettsidene til direktoratet.

Det var ikke noe som tydet på at enkelte virksomheter i større grad enn andre mente at bistanden var svært god/god avhengig av virksomhetenes størrelse eller hvor mange prosjekter de har fått medfinansiering av.



Figur 12 Oppfatningen av bistand fra Digitaliseringsdirektoratet i søknadsprosessen, n = 40. De som har svart «har ikke fått bistand» er tatt ut av oversikten

5.2.3 Har virksomhetene som søker om medfinansiering tilstrekkelig samfunnsøkonomisk kompetanse til søknadsprosessen?

Kompetanse til samfunnsøkonomisk analyse er en nøkkelkompetanse i planleggingen av digitaliseringsprosjekter. Krav i utredningsinstruksen⁴⁶, R-109/2021⁴⁷ og Veileder for gevinstrealisering tilsier at det skal gjennomføres samfunnsøkonomiske beregninger når det er «vesentlige virkninger». Utredningen skal være så omfattende og grundig «som nødvendig». Det forutsettes at virksomhetene også innehar slik kompetanse i søknadsprosessen i medfinansieringsordningen.

⁴⁶ DFØ: Utredningsinstruksen

⁴⁷ R-109/2021 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

Vi spurte om virksomhetene hadde god kompetanse på samfunnsøkonomisk analyse til å gjøre nødvendige beregninger av gevinster og kostnader, se figur nedenfor.

Det var 41 pst. av virksomhetene som oppfattet egen kompetanse til samfunnsøkonomiske beregninger som svært god eller god. 32 pst. uttrykte at denne kompetansen var lite god eller svært lite god.

Dersom virksomheter har behov for eller ønske om det, kan de leie inn bistand innen samfunnsøkonomisk analyse. På spørsmålet «Leide dere inn konsulentbistand for å gjennomføre samfunnsøkonomiske beregninger i søknadsprosessen?», svarte 15 av 44 at de hadde leid inn ekstern bistand i noen prosjekter eller i alle prosjekter.

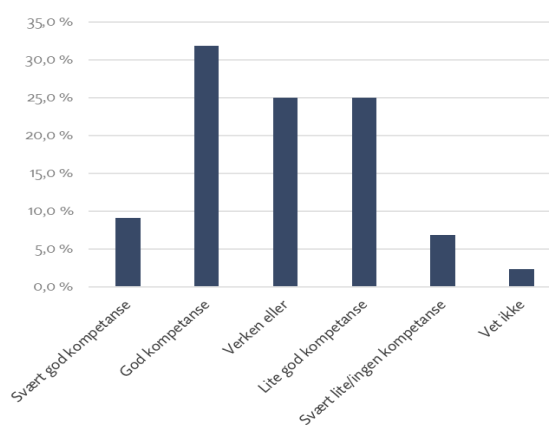
Dersom virksomheter har behov for eller ønske om det, kan de leie inn bistand innen samfunnsøkonomisk analyse. På spørsmålet «Leide dere inn konsulentbistand for å gjennomføre samfunnsøkonomiske beregninger i søknadsprosessen?», svarte 15 av 44 at de hadde leid inn ekstern bistand i noen prosjekter eller i alle prosjekter.

Det var imidlertid bare to av virksomhetene som svarte at de hadde lite god eller svært lite god kompetanse som svarte at de hadde leid inn ekstern bistand til samfunnsøkonomisk analyse til søknadsprosessene.

Omkring halvparten av de som hadde leid inn samfunnsøkonomisk kompetanse var blant de som oppfatter at de har svært god eller god samfunnsøkonomisk kompetanse selv, og 13 av de 15 som hadde leid inn ekstern bistand var blant virksomheter som har fått medfinansiering. Dette peker på at bakgrunnen for å leie inn ekstern bistand kan være mer knyttet til kapasitetsbehov enn kompetanse.

Fra intervjuene ble det også pekt på at samfunnsøkonomisk kompetanse kan være en barriere mot å bruke ordningen for enkelte virksomheter. Det å leie inn bistand kan også være ressurskrevende for virksomhetene. I rapport 64 fra Concept, «Hvordan lykkes med digitalisering - En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor», ble det også vist til indikasjoner om at flere av prosjektene manglet kompetanse for å gjennomføre gode samfunnsøkonomiske analyser. Undersøkelsen viste også at noen av prosjektene hadde manglende involvering av eksterne nytteeiere (ansvarlige for realisering av nyttevirkninger i andre offentlige virksomheter som ble berørt av digitaliseringen) i kost-nytte analysene.

Digitaliseringsdirektoratet etterspør ikke samfunnsøkonomisk analyse knyttet til søknadene. Direktoratet uttaler at de ikke har inntrykk av at de fleste har gjort en mer fullstendig samfunnsøkonomisk analyse i forkant av søknaden, men at noen har gjort det, og noen legger også denne ved søknaden. I søknaden/malen skal det gjøres rede for hvilke alternative konsepter som er vurdert. Direktoratet uttaler at søkerne gjør rede for dette i søknadene deres, men med ulik grad av detaljering.



Figur 13 Vurdering av egen kompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse, n = 44

5.2.4 Har virksomhetene brukt Digitaliseringsrådet eller StimuLab i prosjekter det søkes om medfinansiering til?

Digitaliseringsdirektoratet oppfordrer alle virksomheter som søker om medfinansiering til å benytte seg av Digitaliseringsrådet, men det er ikke et krav. Det er heller ikke en forutsetning at prosjektet har vært innom StimuLab-ordningen. StimuLab skal støtte og stimulere til anvendelse av brukerorienterte metoder og eksperimentering for å fremme innovasjon i forvaltningen.⁴⁸ For at virksomhetene skal bruke StimuLab må de passe innen de rammene StimuLab stiller. Det siste gjelder kun for en spesifikk type prosjekter, og knyttes opp mot innovasjon.

I undersøkelsen stilte vi spørsmål ved om virksomhetene hadde benyttet seg av Digitaliseringsrådet eller StimuLab i prosjekter hvor det var søkt om medfinansiering. Her svarte 46 pst. at de hadde benyttet seg av Digitaliseringsrådet i noen eller alle prosjektene de søkte om medfinansiering til. StimuLab var kun benyttet av 11 pst. På spørsmål om det erfaringer med bruk av ordningene, viste resultatene fra spørreundersøkelsen at virksomhetene var godt fornøyde med bistanden fra Digitaliseringsrådet. Det støttes også av Evalueringen av Digitaliseringsrådet.⁴⁹ Blant våre respondenter var det få som hadde brukt StimuLab (fem virksomheter), og derav også få tilbakemeldinger om erfaringer. Et par virksomheter kommenterte at overgangen mellom StimuLab og medfinansieringsordningen kunne vært mer tydelig og at de burde vurderes i sammenheng, mens en annen virksomhet gir uttrykk for at StimuLab hadde vært lærerikt.

I denne oversikten fanger vi ikke opp om det kunne være aktuelt å ha dialog med Digitaliseringsrådet i enda flere prosjekter. Det ble imidlertid pekt på av enkelte at det at Digitaliseringsrådet krever at også virksomhetsleder stiller i rådsmøtet, var en utfordring å få til i praksis i en travel hverdag.

I medfinansieringsordningen kan nedre beløpsgrense for prosjektene være 5 mill. kroner. For å kunne benytte Digitaliseringsrådet skal prosjektene være over 10 mill. kroner. Det vil derfor være prosjekter som kunne hatt nytte av bistand fra Digitaliseringsrådet, som ikke har muligheten for slik bistand av hensyn til prosjektets størrelse.

I flere av intervjuene i evalueringen av medfinansieringsordningen, fikk vi innspill fra virksomheter som erfarer at det oppstår et «gap» mellom StimuLab og medfinansieringsordningen. Ifølge flere virksomheter etterspørres en finansieringsordning for prosjekter som har vært i StimuLab, eller som har innovasjon som formål, og før prosjektene er kommet så langt som til gjennomføringsfasen, slik medfinansieringsordningen forutsetter.

5.2.5 Har virksomhetene involvert KS i søknadsprosessen?

Dersom tiltaket berører kommunene, skal KS involveres i utarbeidelsen av søknaden så tidlig som mulig.⁵⁰ KS har frist på minimum 2 uker til å uttale seg, og uttalelsen skal følge søknaden.

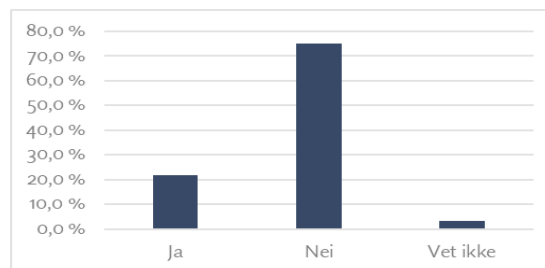
⁴⁸ Tilskudsregelverk for StimuLab, fastatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. mars 2019

⁴⁹ KMPG (2019): Evaluering av Digitaliseringsrådet

⁵⁰ Retningslinjene for medfinansiering § 5

Når vi tar bort de som har svart «ikke relevant» ser vi at tre fjerdedeler av virksomhetene som svarte i spørreundersøkelsen ikke har involvert KS i søknadsprosessen, se figur under.

Når KS blir koblet inn i forbindelse med vurderingen av søknader som Digitaliseringsdirektoratet gjennomfører, sender direktoratet utdrag av søknadene de har mottatt til dem, og KS har en uke på å svare til direktoratet. KS uttaler seg om søknadene som er relevante har vært innom dem i søknadsprosessen. KS gir også råd med hensyn til om de oppfatter prosjektet som viktig for kommunesektoren, eventuelt om gevinstene er usikre mv.



Figur 14 Andelen virksomheter som har involvert KS i søknadsprosessen, n = 32

Denne tiden oppleves ifølge KS som noe knapp. Det har vært eksempler der man har avtalt dialog i etterkant. Det var få som ga tilbakemelding på dialogen med KS i søknadsprosessen. Av de som ga tilbakemelding, ble det pekt på både positive og negative erfaringer. Ifølge enkelte var det krevende å få kontakt med dem. Det ble også kommentert at det kunne være forvirrende om virksomhetene skulle gå til KS eller den enkelte kommune, og at det burde vært satt bedre i system.

5.2.6 Hvordan har Digitaliseringsdirektoratet behandlet og prioritert mottatte søknader?

Digitaliseringsdirektoratet tar imot og behandler søknader i et team på tre personer. Behandling av søknader om medfinansiering gjennomføres i to trinn.

Trinn 1 omfatter behandling og prioritering, og foreløpig tilsagn:

- Søknadsfristen er vanligvis i januar. Fra søknadene kommer inn og frem til starten av mars gjennomgås søknadene.⁵¹
- Medfinansieringsteamet vurderer da om vilkårene for å få tildelt midler fra ordningen er oppfylt.
- KS involveres ved å få oversikt over prosjekter som har søkt ordningen, se beskrivelse ovenfor.
- Direktoratet behandler og prioriterer søknadene.⁵²
- Direktoratet utarbeider deretter en innstilling om foreløpig tilsagn.
- Ved behov innhentes også synspunkter fra andre relevante fagområder/prosjekt i Digitaliseringsdirektoratet.⁵³
- SKATE gir råd om søknadene hører hjemme i kategori 1 eller 2. SKATE har imidlertid ikke en formell rolle, og uttaler seg ikke om prioriteringen.
- Den endelige innstillingen om foreløpig tilsagn behandles av seksjonsleder, avdelingsdirektør for digital transformasjon og direktøren.

Trinn 2 omfatter gjennomgang av gevinstrealiseringsplan, og endelig prioritering og godkjenning:

⁵¹ Tidspunktene for aktivitetene vil variere avhengig av når søknadsfrister settes.

⁵² Se mer om vurdering av søknader nedenfor

⁵³ Sammenhengende tjenester, StimuLab, sekretariat for Digitaliseringsrådet, andre avdelinger mv. etter behov

- Prosjekt som har fått foreløpige tilsagn skal levere gevinstrealiseringsplaner⁵⁴ i april.
- Medfinansieringsteamet vurderer gevinstrealiseringsplanene og om disse er tilstrekkelige og oppfyller de formelle kravene. Dersom det er behov for det, og virksomhetene ønsker det, gir også direktoratet veiledning til søkervirksomhetene under utarbeidelsen av gevinstrealiseringsplanene.
- Direktoratets vurderinger av de mottatte gevinstrealiseringsplanene fremgår av egne dokumenter og maler for direktoratet.
- Direktoratet utarbeider en anbefaling om endelig tilsagn. Innstillingen behandles av seksjonsleder, avdelingsdirektør for digital transformasjon og direktøren. Formelle tilsagn sendes deretter ut til virksomhetene, slik at disse skal kunne sette i gang prosjektene basert på tilsagnet de har fått for inneværende år.
- Etter hver søknadsrunde, utarbeider direktoratet et erfaringsnotat.

Når Digitaliseringsdirektoratet selv søker om medfinansiering, avgjøres tildelingen av midler i slike prosjekter av avdelingsdirektør for Avdeling for digital transformasjon. Det gjelder både beslutninger i trinn 1 og trinn 2.

I selve vurderingen av søknadene rangerer direktoratet disse først ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det vurderes netto nåverdi per krone investert, kvalitative nyttevirksomheter og interne gevinster. Det blir deretter gjort en samlet vurdering der også tiltaket sin modenhet blir vektlagt.⁵⁵ For tiltak i kategori 2 blir det også lagt vekt på i hvilken grad tiltaket støtter opp under regjeringen og KS sin digitaliseringsstrategi, og om tiltaket er knyttet til en av de syv prioriterte livshendelsene i digitaliseringsstrategien.

I tilknytning til vurdering av gevinstberegninger er det uttalt at:

«I noen tilfeller ser vi at det er observert at gevinstberegninger i prosjekter som har søkt om medfinansiering har vært svake.»⁵⁶

Digitaliseringsdirektoratet kommenterer at det hefter en god del usikkerhet ved en del av gevinstberegningene. Direktoratet har ofte bedt virksomhetene om å beskrive gevinstene kvalitativt der usikkerheten ved tallfestingen ble for stor.

Søknadsmengden har innvirkning på vurderingen av søknadene, og terskelen for å nå opp i konkurransen. I brev fra Digitaliseringsdirektoratet til KMD uttalte direktoratet følgende:

«Blant årets prosjekter som har fått endelig tilsagn var det to prosjekter som vi vurderte som samfunnsøkonomisk lønnsomme, men som hadde negativ beregnet netto nåverdi per krone investert. Ved større søknadsmengde ville slike prosjekter ikke nådd opp.»⁵⁷

⁵⁴ Dette er i stor grad samme informasjon knyttet til beskrivelse og vurdering av gevinster og kostnader, men inneholder noe tilleggsmateriale. Det skal være en angivelse av gevinststeier og det skal være en beskrivelse av tiltak for å realisere nyttevirksomheter og angivelse av en ansvarlig for å gjennomføre tiltakene. Det skal også være en beskrivelse av hvordan virksomheten skal måle- og oppfølge ikke-prissatte nyttevirksomheter.

⁵⁵ I tillegg gjennomgås innholdet i søknaden, blant annet om alternative konsepter er vurdert, om behovet for prosjektet er godt forklart, om det fremgår tydelig hva som er produktene i prosjektet mv.

⁵⁶ Jf. Møte med Magne Jørgensen.

⁵⁷ Brev av 11.05.2021

5.2.7 Digitaliseringsdirektoratets rolle som søker og beslutter av tilsagn til medfinansiering

Ett tema som har blitt løftet frem er at Digitaliseringsdirektoratet fatter beslutninger om vurdering og prioritering av samtlige søknader, også søknader som kommer fra Digitaliseringsdirektoratet selv. Det kan være en utfordring når det gjelder habilitet. I praksis håndterer Digitaliseringsdirektoratet dette ved at søknader behandles i en avdeling, og de som er søkere er en del av en annen avdeling. SKATE har ingen formell rolle i medfinansieringsordningen, men gir råd om hvilken kategori prosjektene tilhører (kategori 1 eller 2 ifølge retningslinjene). Vi forstår det slik av dialogen med direktoratet og KMD at temaet habilitet har vært oppe til diskusjon, men at det ikke er gjennomført spesifikke juridiske vurderinger av dette.

5.3 Rapportering og oppfølging av prosjektene med medfinansiering

På spørsmål om i hvilken grad det enkelte fagdepartementet hadde fulgt opp prosjektene som hadde fått medfinansiering, svarte fem pst. i svært stor grad, 24 pst. i stor grad og 38 pst. i noen grad. Kun fem pst. svarte i liten grad, og åtte pst. svarte i svært liten grad. Åtte pst. svarte vet ikke på dette spørsmålet, men for 11 pst. var spørsmålet ikke relevant.⁵⁸ Flere respondenter kommenterte i tillegg at prosjektene ble fulgt opp som del av den ordinære oppfølgingen fra departementet.

På tilsvarende spørsmål om oppfølging fra *ledelsen i virksomheten* var det 92 pst. som svarte at prosjektene ble fulgt opp i svært stor grad (51 pst.) eller i stor grad (41 pst.). Åtte pst. av virksomhetene svarte at prosjektene i noen grad ble fulgt opp fra ledelsen i virksomheten.

Generelt sett mente ikke virksomhetene at det var behov for mer oppfølging av prosjektene, verken fra eget departement, egen virksomhet eller fra Digitaliseringsdirektoratet.

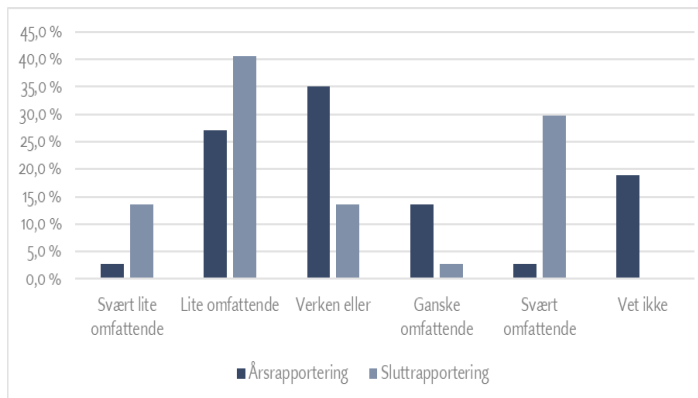
Flere peker på at det har vært god oppfølging fra Difi/ Digitaliseringsdirektoratets side. De virksomhetene vi intervjuet uttalte at departementene følger opp prosjekter i medfinansieringsordningen på linje med øvrige prosjekter. Det er i hovedsak vurderingen av risiko og vesentlighet som ligger til grunn for hvordan departementet involverer seg.

Finansdepartementets oppfølging av prosjekter som har fått medfinansiering i underliggende virksomheter varierer avhengig av risiko og vesentlighet. Ansvaret for å igangsette og følge opp prosjekter som virksomhetene selv dekker eller finner finansiering til ligger normalt til den enkelte virksomhet og virksomhetsledelsen. Finansdepartementet kommenterer at det vil være en fordel om det blir tatt stilling til hva departementenes rolle skal være, og at denne rollen omtales i regelverk og i ev. veiledning. Dersom departementene skal følge opp gevinstuttak hos virksomhetene bør også departementene involveres på et tidligere tidspunkt enn det i dag er stilt krav til. Det pekes også på at det ville vært positivt med veiledning og deling av eksempler, for eksempel gode prosesser for gevinstrealisering på tvers av sektorer.

⁵⁸ Antall virksomheter som har svart på dette spørsmålet er 37 virksomheter

5.3.1 Hvordan oppfattes rapportering og oppfølging av prosjekter med medfinansiering?

Virksomhetene har et variert syn på hvordan årsrapportering og sluttrapportering til Digitaliseringsdirektoratet fungerer. 16 pst. synes årsrapporteringen var ganske eller svært omfattende, mens 30 pst. synes sluttrapporten var svært omfattende. 30 pst. oppfattet årsrapportene som lite eller svært lite omfattende. 54 pst. oppfattet sluttrapporten som lite/svært lite omfattende.



Figur 15 Syn på årsrapporter og sluttrapporter n=37

Andre kommenterte at rapporteringskravene var uproblematisk.

Tilsvarende funn fant vi i intervjuene med de utvalgte virksomhetene. Enkelte pekte på at data som skal inngå i rapportene til Digitaliseringsdirektoratet var noe de selv uansett måtte ha etter gjennomføringen av prosjekter.

Flere virksomheter kommenterte at de ikke hadde oversendt sluttrapport for prosjektene enda.

5.4 Kontroll og oppfølging av tilsagn, utbetaling og ufordelte midler

Retningslinjene for medfinansieringsordningen §§ 10 og 13 regulerer tilsagn, utbetaling og ufordelte midler. Tildeling av midler til virksomheter som har fått medfinansiering følger kostnadsfordelingen i det enkelte budsjettår. Bruttobudsjetterte virksomheter får årlig en belastningsfullmakt på Digitaliseringsdirektoratets budsjett, mens nettobudsjetterte virksomheter får utbetalt midlene til eget budsjett det enkelte år.⁵⁹ Prosjektet må påbegynnes og medfinansiering bli brukt det året det får tilsagn om midler. Ubrukte midler kan overføres til neste år på Digitaliseringsdirektoratets budsjett. Nettobudsjetterte virksomheter kan overføre ubrukte midler på eget budsjett.⁶⁰

Avdeling for virksomhetsstyring i Digitaliseringsdirektoratet opplever at medfinansieringsordningen har et komplekst forvaltningsregime, og utfordringer det pekes på er bl.a.:

- Utfordringer med å følge opp belastningen på Digitaliseringsdirektoratets post 25. Direktoratet får oversikt over belastning pr. virksomhet, men har ikke mulighet til å se hvilke belastninger som er foretatt på de ulike prosjektene. Det gjør det utfordrende å ha løpende oppfølging av belastninger pr prosjekt når en virksomhet har flere prosjekter med medfinansiering samtidig.
- Manglende søknader medfører også ufordelte midler. Dette er med på å øke kompleksiteten og kontrollbehovet.
- Det er også svakheter ved systemstøtten som gir flere manuelle aktiviteter og økt risiko for feil.

⁵⁹ Retningslinjene § 10

⁶⁰ Retningslinjene § 10

Disse utfordringene gjelder bruttobudsjetterte virksomheter. Siden nettobudsjetterte virksomheter har direkteutbetaling kreves det ikke tilsvarende oppfølging fra Digitaliseringsdirektoratet. Direktoratet opplever at forvaltningen krever høy faglig kompetanse og gir en sårbarhet for virksomheten mht. personer med nøkkelkompetanse. Direktoratet etterspør forenklinger og begrensninger i kravene til dokumentasjon og rapportering for å få bedre forutsetninger for kontroll og oppfølging. Her stilles det spørsmål om det er mulig å kunne foreta direkteutbetalinger for prosjekter med medfinansiering også for bruttobudsjetterte virksomheter, og ikke benytte belastningsfullmakter.

Virksomheter som får tilsagn om medfinansiering i digitaliseringsprosjekter får en fullmakt til å belaste Digitaliseringsdirektoratets post 25 i sin rapportering til statsregnskapet. I ett tilfelle hadde virksomheten som hadde fått belastningsfullmakt videredelegert denne til statsforvalterne uten at direktoratet var informert om dette. DFØ uttaler at det er uheldig at virksomheter videredelegerer uten at Digitaliseringsdirektoratet er kjent med dette, selv om det ikke er i strid med regelverket. Det kan øke risikoen for feilbruk eller gi uoversiktlig bruk av statens midler, ref. bl.a. kravene om internkontroll i økonomireglementet § 14. Et alternativ til bruk av belastningsfullmakter vil ifølge DFØ i så fall være betaling mellom virksomhetene, jf. R-111/13 kapittel 4. Digitaliseringsdirektoratet kommenterer at det er sentralt at det er den virksomheten som har fått tilsagn som følger opp at den videredelegerte belastningsfullmakten benyttes i henhold til forutsetningene, i tillegg til å ha dialog med Digitaliseringsdirektoratet.

På generelt grunnlag oppfatter ikke KMD ved Administrasjonsavdelingen ordninger som medfinansieringsordningen som krevende. Prinsippene for hvordan slike ordningen skal budsjetteres, er like på tvers av flere statlige virksomheter. Generelt viser KMD til at det kan være forhold knyttet til innrettingen av ordningen, som krav til egenfinansiering og gevinstrealisering som kan gjøre medfinansieringsordningen noe mer komplisert.

5.5 Hvordan er dialogen mellom Digitaliseringsdirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet?

Direktoratet styres gjennom tildelingsbrev og basert på retningslinjene om medfinansieringsordningen. Digitaliseringsdirektoratet skal rapportere om status etter hvert trinn av vurderingen av søknader om medfinansieringsordningen til KMD.⁶¹ Etter første vurderingsrunde skal direktoratet rapportere oversikt over prosjekter som har søkt om midler og prosjekter som har fått foreløpig tilsagn.⁶² Direktoratet rapporterer til departementet per prosjekter som har fått endelig tilsagn. For hvert prosjekt rapporteres nettobesparelser (gevinster minus kostnader) for:

- Internt i virksomheten som søker om midler
- Periodisert oversikt
- Andre statlige virksomheter
- Kommunesektoren⁶³

Alt rapporteres per prosjekt. Oversikter over planlagte gevinster rapporteres til FIN fra KMD.

⁶¹ KMD (2021) Tildelingsbrev for Digitaliseringsdirektoratet 2021

⁶² Totale prosjektkostnader, søknader, beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, nettovirkninger offentlig sektor og nettovirkninger internt i virksomheten.

⁶³ KMD (2021) Tildelingsbrev for Digitaliseringsdirektoratet 2021, og ifølge intervju med KMD og Digitaliseringsdirektoratet

Det er ikke dialog mellom departementet og direktoratet om prioriteringen av søknadene, denne beslutningen er delegert til Digitaliseringsdirektoratet. KMD får rapport fra direktoratet om endelige tilsagn i henhold til frister i tildelingsbrevet. KMD kan få også få nærmere informasjon om og kan se tilsagnsbrevene. Når det er behov for informasjon fra Digitaliseringsdirektoratet, tar KMD direkte kontakt med direktoratet, enten ved direkte henvendelse til saksbehandler eller gjennom en bestilling til direktoratet.

Det har vært flere møter mellom Digitaliseringsdirektoratet og KMD rundt medfinansieringsordningen. Direktoratet har fremmet forslag til endringer i ordningen, både i møte og i brev form. Av intervjuene fremgår det at det er tett og regelmessig dialog mellom KMD og Digitaliseringsdirektoratet, og dialogen omtales gjennomgående som god.

Iht. retningslinjene skal virksomhetene godkjenne gevinstplanene og godkjenne at det sendes søknader. Sektordepartementene skal vurdere om og når det skal gjennomføres kutt, i samråd med FIN. Digitaliseringsdirektoratet får sluttrapporter fra virksomhetene og prosjektene, og rapporterer dette til KMD. Etter dette følger ikke direktoratet opp prosjektene.

Sektordepartementene skal rapportere til KMD om reelt gjennomførte kutt. I tilsagnsbrevene til virksomhetene står det at de skal sende kopi til Digitaliseringsdirektoratet av rapporter som sendes eget sektordepartement om gevinstrealisering, men det gjennomføres sjelden i praksis.

5.6 Vurderinger

Hvordan informerer Digitaliseringsdirektoratet om medfinansieringsordningen?

Digitaliseringsdirektoratets informasjonsaktiviteter fremstår i hovedsak som gode og tilpasset virksomhetenes behov. Det brukes flere informasjonskanaler, og de fleste respondentene oppfatter informasjonen som god. Det er likevel fortsatt en del aktører som ikke kjenner ordningen godt nok, og noen etterlyser tydeligere informasjon om hvilke regler som gjelder. Vi oppfatter at det er viktig å følge opp om informasjonsaktivitetene er treffsikre og rettet mot de riktige målgruppene, og at det gjøres i dialog med virksomhetene/de mulige mottakerne.

Hvordan gjennomføres søknadsprosessen?

Vår vurdering er at det i stor grad er tilrettelagt for en forutsigbar søknadsprosess og at behandlingen av søknadene gjennomføres i henhold til formålet. Det synes som at Digitaliseringsdirektoratet følger prosessen for saksbehandling slik retningslinjene tilsier, og det er i all hovedsak gode tilbakemeldinger på bistanden som Digitaliseringsdirektoratet gir virksomhetene i løpet av søknadsprosessen. I forbindelse med søknadsprosesser vil vi likevel peke på to forhold:

For det første har det vært dialog mellom DFØ og Digitaliseringsdirektoratet om maler og veiledning til maler som benyttes til søknader om medfinansiering. Vi mener mer systematisk dialog er nyttig for å sikre at malverkene som brukes er tilstrekkelig samkjørt. I tillegg vurderer vi det kan gi nyttig innsikt å ha dialog med virksomheter som søker om medfinansiering i eventuelt arbeid med å videreutvikle maler eller veiledere. Det at det er flere virksomheter som har søkt flere ganger, som likevel oppfatter det som vanskelig og tidkrevende å søke om medfinansiering underbygger at det kan være noe å hente på brukerdiallog i slike tilfeller.

For det andre prioriterer og beslutter Digitaliseringsdirektoratet tilsagn i prosesser når direktoratet selv er søker. SKATE har ikke en formell rolle i medfinansieringsordningen, men kun en rådgivende rolle. SKATE gir ikke råd om hvem som skal prioriteres mht. tilsagn om

medfinansiering i prosjekter. Selv om oppgaven med å søke om medfinansiering og å fatte beslutning om tilsagn er delt mellom to avdelinger i saker der direktoratet selv er søker, så har direktøren overordnet ansvar på begge områder. Digitaliseringsdirektoratet har kun hatt anledning til å søke om medfinansiering siden 2020, men har fått medfinansiering i to prosjekter, ett i 2020 og ett i 2021. Dersom Digitaliseringsdirektoratet får tildelt medfinansiering i mange prosjekter fremover kan dagens praksis medføre økt risiko for spørsmål om habilitet, og en svekket tillit til medfinansieringsordningen sett opp mot forvaltningsloven § 6 om habilitet.⁶⁴

Hvordan oppfattes rapportering og oppfølgingen?

Rapporteringen og oppfølgingen av prosjektene med medfinansiering oppfattes av virksomhetene som tilpasset virksomhetene i de fleste tilfellene.

Digitaliseringsdirektoratet peker på at utbetalingen til nettobudsjetterte virksomheter er enklere og gir mindre risiko i oppfølgingen enn for bruttobudsjetterte virksomheter. Det er imidlertid omfattende, og ikke en del av dette oppdragets mandat, å gjennomgå fullt ut medfinansieringsordningen og forholdet til hvordan tilsagn, utbetalinger, kontroller mv. skal foregå ref. generelle regnskapsprinsipper. Generelt følger slike ordninger samme prinsipper på tvers av de statlige virksomhetene. Økonomireglementet stiller krav om at «Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll».⁶⁵ Direktoratet peker selv på en rekke risikofaktorer i forvaltningen av ordningen. Gitt dette utgangspunktet, vurderer vi at det vil være nyttig å se på tiltak for å tilrettelegge for systemer og prosesser som sikrer god internkontroll, slik at iboende risiko for feil reduseres, samtidig som forvaltningen kan gjennomføres på en effektiv måte. Vi understreker at dette ikke betyr at vi vurderer dagens praksis som feil innrettet eller svakt håndtert.

Hvordan er dialogen mellom Digitaliseringsdirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet?

KMD og Digitaliseringsdirektoratet synliggjør selv at de ikke alltid har hatt lik oppfatning av hvordan retningslinjene til medfinansieringsordningen skal innrettes. Det oppfattes likevel slik at det har vært en god dialog mellom KMD og Digitaliseringsdirektoratet.

Samlet vurdering

Samlet sett oppfatter vi at Digitaliseringsdirektoratet har prosesser og strukturer som tilsier at forvaltningen gjennomføres på en god måte iht. retningslinjene om medfinansiering og i tråd med virksomhetenes behov og forventninger om informasjon og bistand i søknadsprosessene på flere områder. Det tyder på at forvaltningen av ordningen skjer effektivt, ved bruk av 2,2 årsverk i tillegg til lederressurser. Styringsdialogen fremstår også som god. Vi har likevel pekt på behov for å videreutvikle forvaltningen på enkelte områder. Det omfatter innspill til informasjonsaktiviteter og videreutvikling av maler. I tillegg gjelder det å bidra til roller som sikrer habilitet i vurderingen av søknader fra Digitaliseringsdirektoratet, og knyttet til å redusere risikoen i kompleksiteten og sårbarheten i kontroll med tilsagn, utbetalinger og ufordelte midler.

⁶⁴ «Forvaltningslovens § 6a handler om habilitet: «En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han selv er part i saken».

⁶⁵ Økonomireglementet § 14

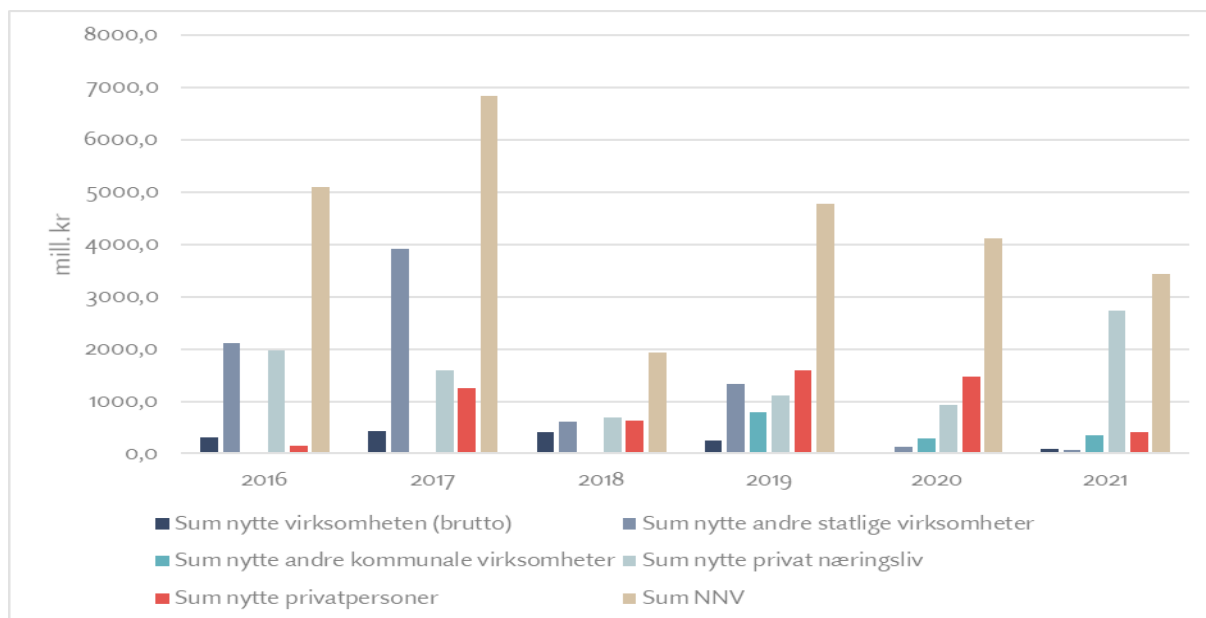
6 Er kravene til gevinstrealisering hensiktsmessige, og når virksomhetene gevinstene?

Økonomireglementet fastlegger generelle krav ved planlegging, styring og oppfølging av alle typer tiltak, og viktige formål er at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at statlige midler brukes effektivt. Dette innebærer også at virksomhetene bør arbeide systematisk med gevinstplanlegging og -realisering.⁶⁶ I denne delen skal vi se nærmere på gevinstrealisering og budsjettkutt med utgangspunkt i følgende hoveddeler:

- Hvilke gevinster gir prosjektene?
- Hvordan arbeider prosjektene med gevinstrealisering?
- Nådde virksomhetene de planlagte gevinstene?
- Er kravene til gevinstrealisering og budsjettkutt i medfinansieringsordningen hensiktsmessige?

6.1 Hvilke gevinster gir prosjektene?

I arbeidet med beregninger av gevinster, synliggjøres det også hvor gevinstene oppstår. Tallmaterialet viser at dette varierer fra år til år mellom interne virkninger, virkninger for andre statlige virksomheter, virkninger for kommunale aktører, virkninger for privat næringsliv og virkninger for privatpersoner. Figuren under viser sum av gevinster i disse ulike gruppene for prosjektene som har fått tildeling i det gitte året. Nytte for kommunale virksomheter ble først registrert fra 2019.



Figur 16 Utvikling i prissatte gevinster blant prosjekter som har fått medfinansiering, n = 70, alle tall i mill.kr.

⁶⁶ FIN: Økonomireglementet og DFØ: Veileder i gevinstrealisering

Figur 16 viser at for de siste to årene (2020 og 2021) har det vært beregnet svært lave nyttevirksomheter internt i søkervirksomhetene og blant andre statlige aktører relativt til tidligere år. For interne gevinster var toppåret i 2017, der det ble rapportert om 436,4 mill. kroner i bruttogevinster. I bunnåret 2020 ble det rapportert om 38,8 mill. kroner i brutto interne gevinster i virksomhetene.

Tilsvarende var toppåret for virkninger for andre statlige virksomheter i 2017, der det ble rapportert om gevinster i størrelsesorden 3,9 mrd. kroner. Bunnåret for virkninger i andre statlige virksomheter var i 2021, der det kun ble rapportert om 65,8 mill. kroner i virkninger for andre statlige aktører.

Fra tallene kan man se at særlig gevinster i privat næringsliv har økt markant det siste året, og i 2021 utgjorde dette om lag 75 pst. av det totale prissatte nyttebildet.

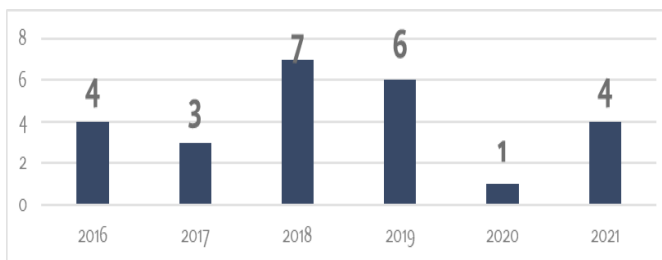
Prissatte gevinster for privatpersoner har også økt frem til 2020, før det får en nedgang igjen i 2021. Sum netto nåverdi for prosjektene som har fått tilsagn har en fallende trend siden toppåret i 2017, men vedvarer på et høyt nivå.

Nøkkeltall fra søknadene viser at estimert beregnet netto nåverdi for prosjektene som har fått tilsagn er svært høyt. Basert på prosjektenes egne tall utgjør samlet prissatt netto nåverdi av prosjektene som har fått tilsagn over hele perioden 2016-2021 **26,2 mrd. kroner** (ikke indeksjustert). Beregnet nytte for andre statlige virksomheter er også gjennomgående høyt, og utgjør ifølge prosjektenes egne estimater om lag 8,2 mrd. kroner.

Prosjekter som har positive interne netto virkninger som kan gi grunnlag for budsjettkutt

Antall prosjekter som har fått tildeling og som også har positive nettovirkninger internt vises i figuren under.

Prosjektene som fikk tildeling i 2016 blir ikke underlagt budsjettkutt på grunnlag av positive interne nettovirkninger. Samlet sett var det derfor 21 prosjekter som ga grunnlag for budsjettkutt (perioden 2017-2021), og flere av disse er ikke avsluttet. En nærmere gjennomgang av gevinstrealiseringsplanene for disse prosjektene viser at to prosjekter likevel ikke vil oppnå budsjettkutt.⁶⁷



Figur 17 Antall prosjekter med positiv intern netto nytte, n=25

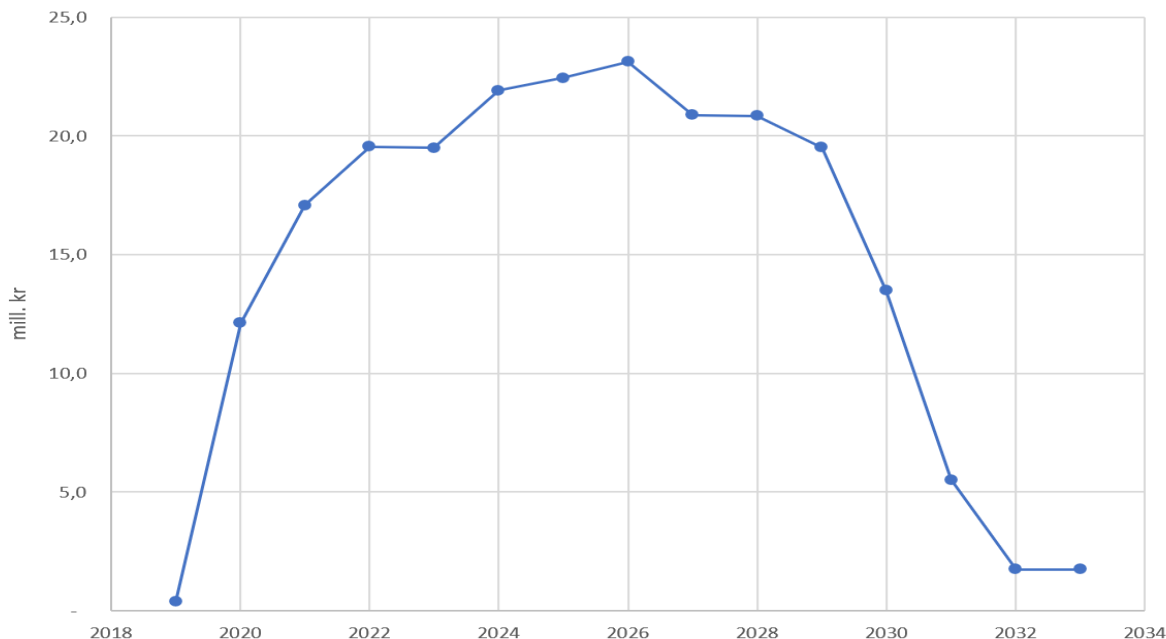
Av de gjenstående 19 prosjektene er det høyeste årlige beregnede beløpet for budsjettkutt i Norges forskningsråds prosjekt «Digitalisering av Norges forskningsråd». Årlig er det her beregnet 3,5 mill. kroner i budsjettkutt som følge av årlige positive interne nettovirkninger på 7 mill. kroner. Det laveste årlige beregnede budsjettkuttet (31.000 kroner) finner man i Sjøfartsdirektoratets prosjekt «Automatisk utstedelse av personlige sertifikat».

⁶⁷ Dette gjelder Kystverkets prosjekt NIS/NOR Skipsregisteret – E-tinglysning (fikk tildeling i 2018) og Folkehelseinstituttets prosjekt APIVIS – åpen statistikkvisning (fikk tildeling i 2019).

Hvor store budsjettkutt vil prosjektene gi?

Som vist ovenfor viser data fra søknadene at positiv intern nettonytte i virksomhetene som har søkt og fått midler er lav. Basert på en gjennomgang av gevinstplanene for prosjektene som har fått tilskudd og verdiene for de årlige fremtidige budsjettkuttene fra disse, vil samlet budsjettkutt som følge av interne nettogevinster i virksomhetene være om lag 220 mill. kr over årene 2019-2033. Samfunnsøkonomisk vil gevinsten av budsjettkutt være større enn 220 millioner kroner, da man også må regne inn redusert skattefinansieringskostnad på 20 pst. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av budsjettkuttene kan dermed anslås til om lag 264 mill. kroner hvis man tar høyde for skattefinansieringskostnaden. Det er ellers så vidt oss bekjent ikke tatt stilling til hvilken kroneverdi budsjettkuttene skal komme i, men dersom det er snakk om at kuttene tas i nominelle beløp i fremtidige års kroneverdi vil dagens verdi av de 220 millioner kronene være lavere. Dette taler i så fall for at den samfunnsøkonomiske gevinsten av budsjettkuttene i dagens kroneverdi vil være en del lavere enn 264 mill. kroner.

Figuren under viser samlet årlige estimerte budsjettkutt i årene 2019-2033 som følge av ordningen.



Figur 18 Budsjettkutt som følge av medfinansieringsordningen per år i årene 2019-2033. Alle tall i mill. kr.

Det har i begrenset grad vært mulig å etterprøve om budsjettkuttene faktisk har blitt gjennomført av overordnet departement i årene 2019, 2020, 2021 og 2022. Digitaliseringsdirektoratet mottar ikke rapporter fra virksomhetene om hvilke kutt som er gjennomført. I tilsagnsbrevene står det at virksomhetene skal sende rapporter til eget departement om gevinstrealisering, med kopi til Digitaliseringsdirektoratet, men dette gjøres i praksis svært sjelden. Dette gjør arbeidet med å følge opp gevinstrealiseringen som følge av medfinansieringsordningen mer utfordrende og omfattende, og forutsetter direkte oppfølging av det enkelte departement eller den enkelte virksomhet. Det er foreløpig få prosjekter som er avsluttet, og som gir grunnlag for budsjettkutt. Vi er likevel kjent med at det er foretatt

budsjettkutt i Meteorologisk institutt og ved Universitetet i Stavanger. Det har vært sterk uenighet rundt denne delen av ordningen ved Universitetet i Stavanger.⁶⁸

Når det gjelder **budsjettkutt i andre statlige virksomheter** er det kun to prosjekter som har beregnet slike budsjettkutt. Begge disse prosjektene er fra 2021: DFØs prosjekt «Automatisering av lønnsutbetaling» og DSBs prosjekt «DigiROS». DFØs prosjekt har beregnet årlige budsjettkutt i andre statlige virksomheter som følge av dette prosjektet på om lag 1,2 mill. kroner årlig i perioden 2024-2031, mens DSBs prosjekt har beregnet årlige budsjettkutt på 395.000 kroner i perioden 2023-2032. Ingen av de nevnte prosjektene vil gi høye nok gevinster til at det medfører budsjettkutt i og med at det kun gjelder dersom nettogevinster i andre statlige virksomheter totalt sett overstiger nettogevinster over 5 mill. kroner.⁶⁹

Kvalitative samfunnsøkonomiske virkninger

I kapittel 5.2.6 har vi henvist til retningslinjenes punkt 9 om behandling og prioritering av søknader. Der er det beskrevet at Digitaliseringsdirektoratet legger vekt på netto nåverdi per krone investert, samt kvalitative nyttevirkninger og interne gevinster når de prioriterer tiltak. Prosjektene som har fått tildeling har en rekke kvalitative gevinster tilknyttet seg, i tillegg til prissatte nytte- og kostnadsvirkninger. Vi har ikke vurdert eksplisitt de kvalitative gevinstene i de enkelte prosjektene, eller hvordan dette er ivaretatt på tvers av prosjektene eller over flere perioder. Vi har heller ikke gjort en gjennomgående analyse av hvorvidt de kvalitative virkningene er riktig vurdert i søknadene. Basert på erfaringer fra A-2s arbeid med digitaliseringsprosjekter i forbindelse med kvalitetssikringsoppdrag og prosjektgjennomføring er det vårt inntrykk at det i større grad er positive enn negative kvalitative nyttevirkninger innen digitaliseringsprosjekter. Vi forventer derfor at det kvalitative nyttebildet ville gitt et ytterligere positivt bidrag til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, utover det kvantitative nyttebildet som henvist til over.

6.2 Hvordan arbeider prosjektene med gevinstrealisering?

Ifølge DFØs veileder for gevinstrealisering skal gevinstrealiseringsplanen⁷⁰ være et «levende arbeidsverktøy» som kan justeres underveis ved at planen oppdateres på fastsatte tidspunkter:

«En gevinstrealiseringsplan skal være en operativ handlingsplan for virksomhetsledelsen til bruk i oppfølging av prosjektet og dets resultater. Gevinstrealiseringsplanen er et godt verktøy for å (...) få et levende arbeidsverktøy som kan justeres underveis, ved at planen oppdateres på fastsatte tidspunkt.»

Retningslinjene for medfinansieringsordningens tilsier at:

«Den enkelte virksomheten i samråd med overordnet departement er ansvarlig for å realisere gevinstene, og ansvaret for å følge opp og føre kontroll med dette ligger hos virksomhetens overordnede departement. Digitaliseringsdirektoratet skal motta kopi av rapporter til departementet om gevinstrealisering. Den godkjente gevinstrealiseringsplanen er et forpliktende grunnlag for fremtidige budsjettkutt.»⁷¹

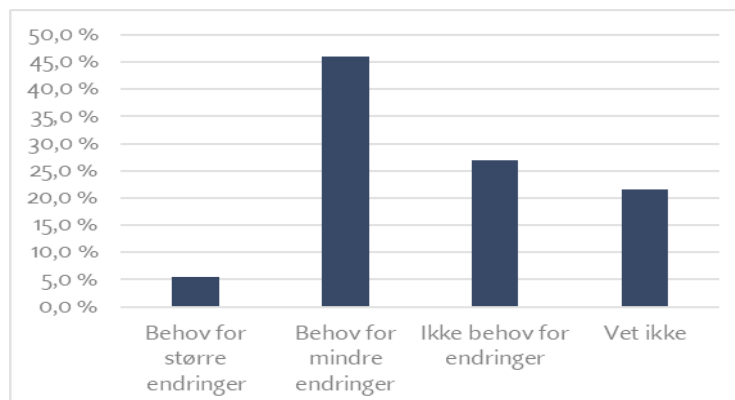
⁶⁸ [Universitetet i Stavanger: — Vi vil aldri mer søke støtte fra Difi \(khrono.no\)](#)

⁶⁹ Retningslinjene for medfinansiering § 7, 2. punkt.

⁷⁰ Veilederen s. 25

⁷¹ Retningslinjene for medfinansiering, punkt 11

På spørsmål om virksomhetene hadde hatt behov for å gjøre endringer i gevinstplan underveis i prosjektgjennomføringen, viste undersøkelsen at over halvparten av de 37 respondentene hadde hatt behov for å gjøre mindre eller større endringer i gevinstplanene underveis i gjennomføringen. Fem pst. hadde behov for større endringer, 46 pst. hadde behov for mindre endringer. 27 pst. hadde ikke behov for endringer, mens 22 pst. svarte vet ikke.



Figur 19 Behov for å gjøre mindre eller større endringer i gevinstplanene underveis i prosjektgjennomføringen? n=37

I intervjuene ble det pekt på at prosjekter og rammebetingelser endrer seg i løpet av prosjektløpet. Kunnskap og estimater man hadde tidlig i prosessen utvikler seg og modnes etter hvert som prosjektet skrider frem. Flere pekte på at det burde være mulig å gjøre justeringer underveis når man lærer mer om prosjektet, og at kravet om forpliktende budsjettkutt basert på den første gevinstrealiseringsplanen synes å være for strengt og rigid.

I intervju med tidligere fagansvarlig for gevinstrealisering i DFØ ble det fremhevet at et generelt inntrykk er at gevinstrealiseringsplanen i mange statlige IKT-prosjekter synes å bli et noe statisk dokument som fylles ut tidlig i prosjektet, men som i mindre grad blir fulgt opp etter at prosjektet er i gang. Statlige virksomheter er flinke til å lage planer, men det jobbes mest med dette som et innsalgsmoment, og mange virksomheter følger ikke opp gevinstene. Man vurderer risikoprofil innledningsvis, og hvis risikomomentene slår til kan det medføre endringer i kost-nyttevurderingen. DFØ uttaler at det er viktig at det er oppfølging av gevinster underveis, og at omgivelsene mv. kan endre seg over tid. Dersom gevinstplanen ved prosjektets start legges til grunn, vil man måle opp mot noe som er laget på utredningstidspunktet, og det blir ikke riktig.

Rapport fra Concept viser at nyttestyringspraksiser⁷² er i bruk i tidlige faser av prosjekter, i form av kost-nytte analyser og planer for realisering av nytte, mens det typisk er færre som tar i bruk nyttestyring underveis i prosjektet eller evaluerer faktisk nytte.⁷³ Det er en økende erkjennelse av at nytten av store offentlige prosjekter ikke kommer av seg selv, men at det må jobbes systematisk med nytte gjennom hele prosjektets levetid. Medfinansieringsordningen har ikke mekanismer for å legge til eller trekke fra gevinster underveis i prosessen⁷⁴.

Riksrevisjonens rapport 1/2015⁷⁵ viste også at selv om mange virksomheter har etablert et utgangspunkt for å arbeide med å realisere gevinster, så er det et fåtall som kan dokumentere at det har vært arbeidet systematisk og målrettet med gevinstrealisering gjennom hele prosessen.

⁷² Concept nr. 64: I Concept-rapporten benyttes begrepet nyttestyring istedenfor gevinstrealisering.

⁷³ Concept nr. 64 *Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor.* Gjennomgang av ti IT-prosjekter som fikk midler gjennom Medfinansieringsordningen i 2017, i tillegg til åtte IT-prosjekter som har gjennomgått kvalitetssikring ved bruk av Statens prosjektmodell (KS-ordningen), fem IT-prosjekter i forsvarssektoren, samt videreutvikling (kontinuerlig utvikling) av to prosjekter/tjenester.

⁷⁴ Concept nr. 64

⁷⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter, rapport 1/2015

I en uttalelse av 14.11.2019 pekte Difi på at eventuelle endringer i tidligere innmeldte forpliktende gevinstuttak må godkjennes av Digitaliseringsdirektoratet i samråd med KMD, så lenge prosjektet får midler fra ordningen.

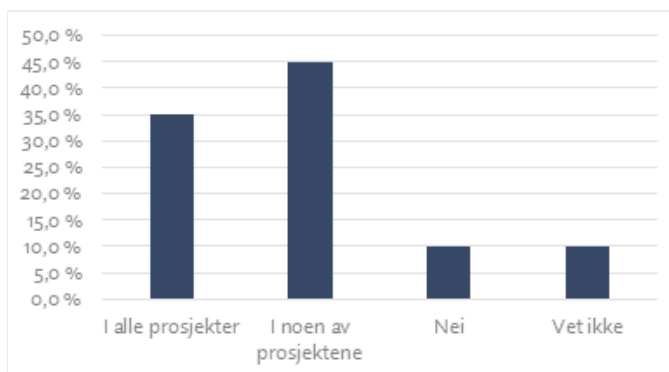
I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om innføringen av budsjettkutt i 2017 hadde påvirket vurderingen av interne nytteeffekter. 45 pst. av de 44 respondentene svarte at dette ikke påvirket vurderingene av interne nytteeffekter. 16 pst. uttalte at de ikke hadde interne nytteeffekter. Syv pst. av respondentene pekte på at de kun hadde oppgitt interne nytteeffekter som ikke-prissatte/kvalitative virkninger, og to pst. hadde latt være å inkludere interne nytteeffekter.

6.3 Nådde virksomhetene planlagte gevinster i prosjektene med medfinansiering?

Vi stilte spørsmål om virksomhetene gjennomførte målinger av gevinster etter prosjektets slutt, se figur 20.

På spørsmål om måling av gevinster svarte 17 av 37 respondenter «ikke relevant/prosjektet er ikke avsluttet». Disse virksomhetene inngår ikke i statistikken i figur 20.

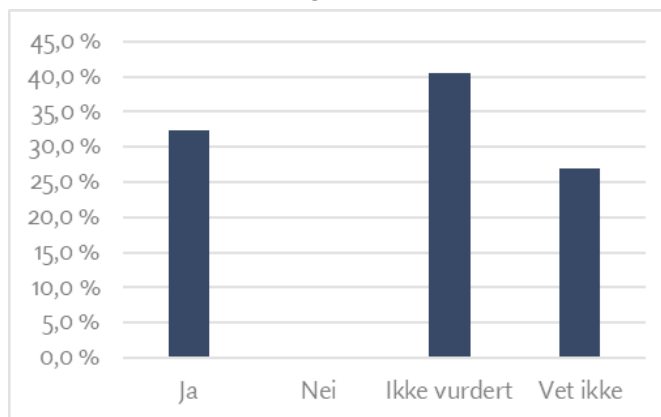
Av de øvrige 20 respondentene som svarte, var det 80 pst. som svarte at de gjorde målinger av gevinster etter prosjektets slutt for alle eller noen av prosjektene. Resten svarte at de enten ikke hadde gjort dette, eller at de ikke visste om dette var gjort.



Figur 20 virksomheter som gjennomførte målinger av gevinster etter prosjektets slutt, n=20. Virksomheter som har svart «ikke relevant/prosjektet er ikke avsluttet» inngår ikke i oversikten.

Undersøkelsen viste også at så langt virksomhetene kjenner til, så mener de at prosjektene ser ut til å ende opp med å bli samfunnsøkonomisk lønnsomme, se figuren nedenfor:

32 pst. svarte at prosjektet endte opp med å bli samfunnsøkonomisk lønnsomt, mens 68 pst. svarte at de enten ikke visste om prosjektet ville bli samfunnsøkonomisk lønnsomt eller at de ikke hadde gjort en slik vurdering. Her var det flere kommentarer til svarene. Blant annet ble det uttrykt at prosjektene ikke var avsluttet og at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke var vurdert enda, men at det var forventninger om samfunnsøkonomiske gevinster. Noen viste til at



Figur 21 Endte prosjektet opp med å bli samfunnsøkonomisk lønnsomt? n=37

gevinstene har vært større enn først antatt grunnet konservative anslag, eller at de samfunnsøkonomiske gevinstene var avhengig av antall brukere av løsningen, noe som kan variere. Det var ingen kommentarer om prosjekter som ikke viste seg å bli samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Videre stilte vi spørsmål om hvor stor grad av samsvar virksomhetene oppfattet det var mellom interne og eksterne gevinster i gevinstrealiseringsplanen i forhold til forventede gevinster, se figur 22.

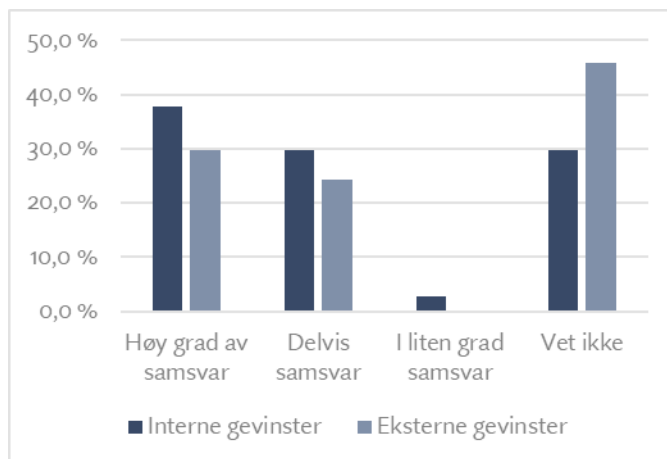
De fleste svarer at det i høy grad er samsvar mellom forventninger om interne gevinster fra gevinstrealiseringsplanen og gevinster som virksomhetene oppfattet ville bli realisert (38 pst.), mens 30 pst. svarte at det var delvis samsvar. 30 pst. svarte at de ikke visste og tre pst. svarte at det i liten grad var samsvar.

På samme spørsmål, men rettet mot eksterne gevinster, svarte nesten halvparten, 46 pst., at de ikke visste om det var samsvar mellom gevinstene som de planla å realisere og gevinstene som faktisk ble realisert. 30 pst. svarte at det var høy grad av samsvar, mens 24 pst. svarte at det var delvis samsvar. Ingen svarte at det i liten grad var samsvar mellom eksterne gevinster fra gevinstrealiseringsplanen og de faktisk realiserte gevinstene.

Både i spørreundersøkelsen og intervjuene trekkes det frem at det er større usikkerhet knyttet til gevinster som kommer i andre virksomheter enn i egen virksomhet. I intervjuene ble det også kommentert fra enkelte at det var mer «å hente» på måling av gevinster.

Det at virksomhetene oppfatter det som en større usikkerhet ved om det er samsvar mellom forventninger om eksterne gevinster og forventede eksterne gevinster bygger opp under informasjon fra intervjuene. I intervjuene peker de på at det kan være utfordrende både å følge opp og måle gevinster i andre virksomheter. Enkelte kommenterte at gevinster ofte kommer lenge etter at prosjektet er avsluttet, særlig når det gjelder eksterne gevinster. Det ble også vist til at det i noen sammenhenger, dersom det er kommuner som skal ta i bruk løsninger, kan ta tid før løsningene tas i bruk og gevinstene blir realisert. Noen kommenterte at en måte å følge opp gevinster i andre virksomheter var å ha et innføringsprosjekt og følge opp prosjektene over en lengre periode.

Litt over halvparten av de 37 respondentene visste ikke om det vil bli realisert andre gevinster enn de som det var planlagt for (51 pst.). Det kan skyldes at de fleste prosjektene fortsatt befinner seg i prosjektgjennomføringen. 24 pst. svarte at det ble realiserte andre gevinster i prosjektet enn de som var planlagt. Tilsvarende andel svarte nei på samme spørsmål. Flere kommenterte at det er for tidlig å si om andre gevinster vil bli realisert.



Figur 22 Hvor stor grad av samsvar oppfatter dere det er mellom interne og eksterne gevinster i gevinstrealiseringsplanen i forhold til forventede gevinster. N= 37

6.4 Er kravene til gevinstrealisering og budsjettkutt hensiktsmessige?

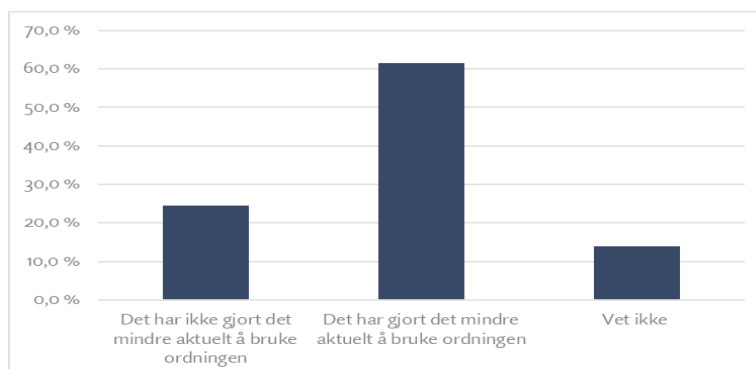
Som omtalt i kapittel 3 skal medfinansieringsordningen bidra til økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak og realisering av planlagte gevinster.⁷⁶ I denne delen skal vi se nærmere på virksomhetenes oppfatning av kravet til gevinstrealisering og budsjettkutt.⁷⁷ Retningslinjene for medfinansieringsordningen⁷⁸ stiller krav om at samfunnsøkonomisk lønnsomhet må dokumenteres i søknaden sammen med begrunnelse for valgt konsept og informasjon om hvilke andre alternativer som har vært vurdert. Det er krav om et visst presisjonsnivå i gevinstplanen, samtidig som prosjektet ikke kan være i gjennomføringsfasen hvis det skal kunne søke om medfinansiering. Veileder for gevinstrealisering⁷⁹ legger føringer for virksomhetenes arbeid med å estimere gevinster, planlegge, gjennomføre og dokumentere gevinstrealisering. Veilederen gir også veiledning knyttet til nullpunktsmålinger, underveismålinger og målinger i etterkant av prosjektets ferdigstillelse for å kunne sørge for dokumentasjon av om gevinstene er oppnådd.

Endringene i retningslinjene i 2017 og 2020 har ført til flere diskusjoner rundt ordningen, og virksomhetenes oppfatninger av disse endringene er også viktige for å forstå utviklingen i bruken av ordningen. Vi stilte spørsmål om endringen i retningslinjene i 2017 har påvirket virksomhetens ønske om å søke om medfinansiering:

Som figuren viser, så svarte hele 61,5 pst. av virksomhetene at endringen i 2017 har gjort det mindre aktuelt å bruke medfinansieringsordningen. Det var ikke tilfellet for 24,6 pst. av virksomhetene, mens 13,8 pst. svarte at de ikke visste.

Virksomhetenes utfyllende kommentarer i spørreundersøkelsen understreket også dette, og handlet eksempelvis om at:

- Det var en direkte årsak til at virksomhetene ikke deltok i prosjekt med andre statlige virksomheter.
- Virksomhetene søker ikke lenger om medfinansiering for prosjekter som i stor grad har en intern effektiviseringsgevinst.
- Budsjetttrammene tillater ikke kutt i budsjettet, da virksomhetene må se etter effektiviseringsmuligheter i egen virksomhet slik at virksomheten kan yte mer og bedre tjenester innen de samme rammer.



Figur 23 «Det er krav om at 50% av nettogevinstene i søker-virksomheten skal tas som budsjettkutt på grunnlag av fastsatt gevinstrealiseringsplan. Har dette påvirket deres vurdering om å benytte ordningen?» N= 65 (10 svarte "ikke relevant", og inngår ikke i grunnlaget for figuren)

⁷⁶ Retningslinjene for medfinansiering, § 5.

⁷⁷ Retningslinjene § 7

⁷⁸ Retningslinjene § 5

⁷⁹ Direktorat for økonomistyring: Veileder i gevinstrealisering, oktober 2014.

Evnen og viljen til å ta på seg utviklingsoppgaver som har samfunnsøkonomisk effekt påvirkes av kravet om gevinstrealisering med budsjettmessig konsekvens. KS peker på at når virksomhetene må være så tydelige på gevinster så tidlig i prosjektet, kan det føre til at virksomhetene ikke ønsker å ta denne risikoen med fare for kutt i eget budsjett. Det er usikkerhet relatert til om gevinstene blir som planlagt, og dermed usikkerhet rundt det å hente ut gevinster i etterkant. Dette gir virksomhetene en økt risiko når virksomhetene søker om medfinansiering av hensyn til budsjettkutt i egen virksomhet.

Beskrivelsene understøttes av funn fra intervjuene med virksomhetene og fra workshopen. Retningslinjene trekkes frem som en viktig årsak til at det er redusert interesse for å søke. I tillegg har retningslinjene medvirket til at prosjektene endrer innretning for å «passe inn» i medfinansieringsordningens rammer, med de konsekvenser det har. Eksempler på erfaringer fremgår nedenfor:

«Budsjettkutt tar bort insentiver for virksomheten. Vi stiller oss spørsmål ved hva bakgrunnen for budsjettkutt er, om det er manglende tillit til å ta ut gevinster?» (Patentstyret)

«Skatteetaten sendte inn en søknad i august, men som etaten senere valgte å trekke. Bakgrunnen var at det skjer løpende endringer, og at det var større estimatusikkerhet enn forutsatt. Forpliktelser i gevinstplan og usikkerheten førte til at Skatteetaten valgte å trekke søknaden.» (Skatteetaten)

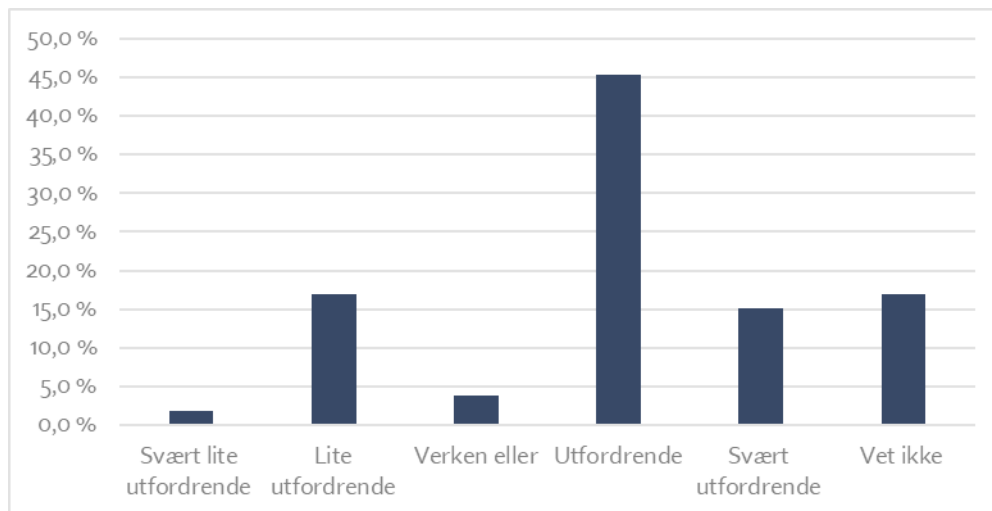
«Gevinster og forpliktelser til budsjettkutt gjør virksomhetene usikre. I egen virksomhet vurderes risikoen, og prosjekter med høy risiko gjennomfører vi helst ikke selv. Men det er mange andre prosjekter som står i kø, og det kan være et høyt gevinstpotensial, men det er usikkerhet knyttet til det. Det hadde vært ønskelig med en ordning hvor man kan dele risikoen.» (Skatteetaten)

«Vi bør dreie dette til å ha en smidig, enkel gevinstrealisering, som innebærer å dokumentere mindre i forkant, og heller måle og evaluere gevinster i etterkant.» (Statsbygg)

«Meteorologisk institutt har fått medfinansiering i ett prosjekt. Dette ble imidlertid veldig dyrt for oss. Det er så mange andre innsparingsbetingelser, og det har vært ABE-kutt og stillingsstopp. I prosjektet vi fikk medfinansiering måtte vi ta kuttene før prosjektet var ferdig. Det er (for) dyrt å være med på ordningen, slik den fremstår nå.» (Meteorologisk institutt)

«Det å søke, gitt disse retningslinjenes krav til gevinstrealisering, kan føre til at virksomhetene blir mer forsiktige, og ønsker å redusere risikoen. Det kan gi seg utslag i hvordan nytteverdier estimeres, siden dette kan få konsekvenser for virksomhetene i tilfelle de får budsjettkutt, ref. retningslinjene § 7. Det kan i så fall føre til at virksomhetene «tilpasser» estimerer og slik reduserer risikoen.» (NAV)

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål ved om det var utfordrende å forankre gevinster i andre statlige virksomheter, slik retningslinjene fra 2020 stilte krav om. Se figur nedenfor:



Figur 24 Har følgende vært en utfordring for dere: I tiltak der gevinstrealiseringsplaner legger til grunn budsjettkutt i andre statlige virksomheter, så skal gevinstene være forankret hos de samme virksomhetene? N = 53. De som har svart «ikke relevant» inngår ikke i denne oversikten (22 respondenter).

Den største andelen oppfatter det som utfordrende (45 pst.) eller svært utfordrende (15 pst.) å forankre gevinstene i andre statlige virksomheter. To pst. mener dette er svært lite utfordrende, 17 pst. mener det er lite utfordrende. 3,8 pst. mener verken eller og 17 pst. vet ikke.

Mange av virksomhetene vi har fått tilbakemelding fra i intervju, spørreundersøkelse og i workshopen pekte på at det å forankre gevinster i andre statlige virksomheter er svært utfordrende.

I dialogen med DFØ om prosjektet KUDOS uttalte DFØ følgende:

«I en sak som omhandlet DFØs prosjekt KUDOS var de samfunnsøkonomiske gevinstene beregnet til å være svært høye. Prosjektet fikk foreløpig tilsagn, men fikk likevel ikke endelig tilsagn om finansiering fra Medfinansieringsordningen på grunn av forhold rundt godkjenning av gevinstrealiseringsplanen. Rett før søknadsfristen ble det innført et krav i retningslinjene om budsjettkutt dersom det var såkalte «realiserbare nettogevinster» over et visst beløp. Det var i seg selv en betydelig utfordring for prosjektet at denne endringen i kravet kom så tett opp mot søknadsfristen. I tillegg mente prosjektet at det var uklart hvordan det nye kravet skulle forstås. Prosjektet beregnet at det var betydelige nettogevinster, men at disse ville komme som kvalitetsforbedringer og dermed ikke realiserbare som budsjettkutt. Digitaliseringsdirektoratet stod på deres tolkning og prosjektet ble pålagt et krav om budsjettkutt i andre virksomheter. Det medfølgende kravet om forankring i andre statlige virksomheter slik at det i gevinstplanen før realisering måtte gå med på fremtidige budsjettkutt var vanskelig å gjennomføre i praksis for prosjektet. Digitaliseringsdirektoratets innføring og tolkning av det nye kravet til gevinstrealisering medførte at gevinstplanen ikke ble godkjent og prosjektet endte opp uten endelig tilsagn».

Digitaliseringsdirektoratet vurderer at retningslinjens krav om forankring av gevinster med tilhørende budsjettkutt i hele eller store deler av offentlig forvaltning er svært utfordrende. Digitaliseringsdirektoratet uttrykker at forankring av gevinster i andre statlige virksomheter er

en så stor jobb at den ikke lar seg gjennomføre i praksis. Virksomhetene søker derfor ikke etter midler til prosjekter med gevinster i et stort antall andre statlige virksomheter. I årsrapport for Digitaliseringsdirektoratet for 2020 understreker direktoratet at:

«Vi har i 2020 observert svakheter ved innretningen av ordningen, og har formidlet dette til KMD. Kriteriene for ordningen hindrer for mye av det regjeringen sier den vil oppnå gjennom digitaliseringsstrategien. De store gevinstene av prosjektene ligger nå hos innbyggere og privat næringsliv i enda større grad enn tidligere.»

Digitaliseringsdirektoratet kommenterer at det kan svekke ordningen, og også arbeidet med Digitaliseringsstrategien, når Digitaliseringsdirektoratet og andre store leverandører av fellesløsninger ikke søker om Medfinansiering.

SKATE delte Digitaliseringsdirektoratets vurdering på dette punktet, ifølge referat fra møte i SKATE 17. mars 2021.

Digitaliseringsdirektoratet og KMD hadde dialog 29.11.2019 om innretningen av medfinansieringsordningen. I lys av dette utarbeidet Digitaliseringsdirektoratet et konsept med forslag til endringer som ble diskutert i dialog mellom KMD og Finansdepartementet. Digitaliseringsdirektoratet ønsket den gangen ikke at kravet om forankring av gevinster i andre statlige virksomheter skulle innføres, og heller ikke kravet om budsjettkutt i andre statlige virksomheter.

Finansdepartementet mener imidlertid at kravet i medfinansieringsordningen om budsjettkutt bidrar til at virksomhetene får insentiver til å realisere gevinstene av digitaliseringsprosjektene. Departementet er kjent med at mange peker på ulemper ved dette, og at kravet kan føre til at virksomhetene bevisst underrapporterer gevinstanslagene. Det siste er ikke ønskelig. Finansdepartementet mener imidlertid at tilpasninger i kravet om budsjettkutt er mer riktig enn å fjerne kravet.

6.5 Vurderinger

Hvilke gevinster gir prosjektene?

Virksomhetene følger kravene til å dokumentere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, i tråd med malverket som er tilrettelagt fra Digitaliseringsdirektoratet.

Kravet til gevinstestimering og budsjettkutt påvirker hvor gevinster estimeres blant søkerprosjektene. Dette gjelder både kravet til budsjettkutt som ble innført i 2017 og i 2020. Vi ser en nedgang i både positive interne nettovirkninger i søkervirksomheten og i gevinster hos andre statlige virksomheter over tid som korresponderer med tidspunktene for endringene. Selv om samlet estimert samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene fortsatt er høy, er det verdt å merke seg at samlet estimert samfunnsøkonomisk lønnsomhet er halvert fra 2017 til juli 2021.⁸⁰

Det er beregnet budsjettkutt i egen virksomhet i 19 av 70 prosjekter fra 2017 til juli 2021, og budsjettkutt i egen virksomhet ble estimert til ca. 220 mill. kroner fra 2019 til 2033. Ser man på de prosjektene som har fått medfinansiering de to siste årene er de estimerte gevinstene i egen virksomhet eller i andre statlige gevinster tilnærmet fraværende. I de to prosjektene som hadde

⁸⁰ Dette gjelder samfunnsøkonomiske estimert lønnsomhet i de prosjektene som fikk medfinansiering.

beregnet gevinster i andre statlige virksomheter, var disse så lave at de ikke medførte budsjettkutt. Det er beskrevet en rekke kvalitative gevinster i prosjektene.

Funnene understøttes også av Concept-rapport nr. 64⁸¹ som viser at medfinansieringsordningens krav om budsjettkutt basert på planlagte, interne kostnadsbesparelser ser ut til å ha ført til at ikke alle nyttevirkninger blir identifisert og styrt etter, samt at det har vært en vektlegging av nyttevirkninger som ikke ville gi budsjettkutt, ikke prissatte og eksterne eller samfunnsmessige nyttevirkninger.

Hvordan jobber virksomhetene med gevinstrealisering?

Som svarene fra spørreundersøkelse viser, har virksomhetene behov for justeringer av gevinstrealiseringsplanen underveis i prosjektperioden i over halvparten av prosjektene. Kravene til forpliktelse av gevinster i medfinansieringsordningen fører imidlertid til at gevinstrealiseringsplanen i mindre grad blir et levende dokument. Dette er etter vårt syn i strid med veileder i gevinstrealisering, hvor det trekkes frem at gevinstplanen skal være et levende arbeidsverktøy som kan justeres underveis.⁸²

Det å forankre gevinster i øvrige virksomheter iht. retningslinjene § 7, 3. punkt betegnes av mange som svært arbeidskrevende og tidvis som urealistisk for virksomhetene. Konsekvensen av dette er bl.a. at prosjektene enten ikke søker om medfinansiering eller må tilpasse innretningen slik at forankring av gevinster i andre virksomheter ikke er nødvendig. Det tilsier at slike krav gjør det vanskelig å understøtte ordningens mål om å understøtte Digitaliseringsstrategien, ref. ordningens § 5 om å bidra til strategisk prioriterte fellesløsninger og tverrgående tiltak.

Nådde virksomhetene planlagte gevinster i prosjektene?

Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen tyder på at de fleste har tro på at de planlagte gevinstene vil bli realisert. Det er svært få som svarer at det er lite samsvar mellom planlagte og realiserte gevinster, både når det gjelder interne og eksterne gevinster. Mange prosjekter er fremdeles ikke avsluttet. Eksempelvis er det kun estimert budsjettkutt fra 2019 og utover. Det gjenspeiler at det fortsatt er tidlig i gevinstrealiseringsfasen for mange prosjekter. Det er derfor vanskelig å gi et presist svar på *størrelsesnivået* på gevinstene man får av prosjektene som har fått tilsagn etter medfinansieringsordningen, og det er for tidlig å gjøre en gjennomgående analyse av om gevinstene er nådd i henhold til estimatene.

Vi anser det likevel som sannsynlig at det er et betydelig omfang på gevinstene. Selv om prosjektenes egne samlede estimat på 26,2 mrd. kroner kan virke som et ambisiøst estimat, tyder det på at det er høy sannsynlighet for at samfunnet får god avkastning på de vel 742 millioner kronene som er investert i ordningen siden 2016. Dersom prosjektene ikke skulle gi avkastning i form av samfunnsøkonomiske nytteeffekter, må gevinstene være feilberegnet med flere tusen prosent. I så fall vil vi anta at en slik vesentlig feilberegning ville blitt avdekket i Digitaliseringsdirektoratets vurdering av gevinstplanene. Dette er etter vår vurdering ikke sannsynlig, og ikke i tråd med tilbakemeldingene fra virksomhetene som viser at de forventer høy grad av samsvar mellom estimerte og faktiske gevinster.

⁸¹ Concept rapport nr. 64

⁸² Veilederen pkt. 3.2

Den største andelen av respondentene svarte at det ikke var gjennomført målinger av gevinster, eller at det ikke var relevant siden prosjektet ikke var avsluttet. Av de resterende 18 respondentene i spørreundersøkelsen, var det syv virksomheter som svarte at de hadde gjennomført målinger etter prosjektets slutt i alle aktuelle prosjekter, mens det var ni som hadde gjennomført målinger i noen av prosjektene. To virksomheter visste ikke om det var gjort.

Tidligere undersøkelse fra Riksrevisjonen rapport 1/2015 viste at flere virksomheter gjennomfører målinger etter at prosjektene er avsluttet, men at de ikke nødvendigvis måler gevinstene, men heller status for innføringen. Riksrevisjonen pekte på at få virksomheter kunne dokumentere at de hadde jobbet systematisk og målrettet mot gevinstrealisering gjennom hele prosessen.⁸³ Riksrevisjonens undersøkelsen understreker betydningen av å jobbe systematisk med måling og oppfølging av gevinster, og at dette gjøres slik at dette gir ønsket informasjon. Det er for tidlig å evaluere virksomhetenes arbeid med måling av gevinster i medfinansieringsordningen ettersom det er få prosjekter som er avsluttet, eller så er de nylig avsluttet.

Hvordan vurderes kravet om gevinstrealisering og budsjettkutt, opp mot målet med å gjennomføre prosjekter med samfunnsøkonomisk nytte?

Kravene om gevinstrealisering og budsjettkutt har etter vår vurdering konsekvenser for prosjektene i medfinansieringsordningen. Vi vil fremheve følgende:

- Kravene til gevinstrealisering og budsjettkutt i retningslinjene § 7 medfører en økt risiko for at samfunnsøkonomisk nyttige prosjekter ikke gjennomføres, og en risiko for at estimerte gevinster ikke er nøyaktige. Dette er uheldig sett opp mot mål om at ordningen skal nå bredt ut, og sett opp mot målet om å støtte prosjekter med høy samfunnsøkonomisk nytte.
- Virksomhetene har et overordnet krav til god styring og risikostyring i egen virksomhet. Det å forplikte seg til gevinstrealisering basert på en tidlig gevinstplan, når det er høy usikkerhet knyttet til omfanget på gevinster og når disse kan realiseres, kan føre til at virksomheten vegrer seg for å bruke ordningen.
- Det har vært tilfeller der virksomhetene tilpasser eller avgrenser prosjektene (for å passe inn i rammen) for å unngå mye arbeid med forankring av gevinster i andre virksomheter.

Gitt at det finnes flere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i målgruppen for ordningen som nå ikke søker grunnet liten vilje til å ta på seg budsjettkutt, eller fordi det ikke lar seg gjøre å forankre gevinster i andre statlige virksomheter (eksempelvis DFØs prosjekt KUDOS), er det grunn å stille spørsmål om *gevinsten* staten får igjen av budsjettkuttene står i forhold til den tapte samfunnsøkonomiske *muligheten* når prosjekter ikke gjennomføres.

Samlet prissatt nettonåverdi av de prosjektene som har fått tilsagn er som nevnt beregnet til 26,2 mrd. kroner. En svært liten andel av dette utgjør samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter som følger av budsjettkutt. Det er rimelig å forvente at det fortsatt finnes samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i kategorien små- og mellomstore prosjekter som ikke gjennomføres. Det var slike prosjekter som ordningen i utgangspunktet ble opprettet for.

Den relativt lave samfunnsøkonomiske gevinsten samfunnet får igjen med å stille eksplisitte krav om budsjettkutt, bør veies opp mot risikoen for at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke søker og ikke gjennomføres. Etter vårt syn er det trolig at tapte muligheter ved ikke å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter er høyere enn gevinsten som gis

⁸³ Riksrevisjonen (2015)

tilbake med budsjettkutt. Undersøkelsen tyder på at det fortsatt er flere lønnsomme digitaliseringsprosjekter som ikke blir gjennomført.

Kravet i medfinansieringsordningen er i tillegg i liten grad innrettet mot de forholdene som forskning⁸⁴ viser har størst betydning for hvorvidt prosjektet lykkes eller ei med realisering av nytte. Kravene i medfinansieringsordningen er i stor grad innrettet mot forkant-evaluering av nytte- og kostnadsvirkninger, og i mindre grad innrettet mot krav rettet mot det å gjennomføre nyttestyring i praksis underveis i prosjektet. Det primære utvelgelseskriteriet knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet synes derfor å være innrettet mot den praksisen som ifølge Concept nr. 64 har minst betydning for hvorvidt prosjektet lykkes med å realisere nytte.⁸⁵ Studien peker på at faktorer som at prosjektene gjennomfører nyttestyring underveis i prosjektet, om de har personer med ansvar for nytterealiseringen, om de evaluerer og måler realisert nytte og om de planlegger gjennomføringen av nytterealiseringen som suksessfaktorer for hvorvidt prosjektet lykkes med realisering av nytte.

I utgangpunktet kunne man tenke seg at statlige virksomheter er interessert i å øke samfunnets totale nytte, også i de tilfellene der dette innebærer effektiviseringer i egne budsjetter, slik at samfunnet totalt sett bruker mindre penger på forvaltningen. Forskning og samfunnsøkonomisk teori peker imidlertid på at insentivene ikke er fullt så enkle innen forvaltningen. «Budsjettmaksimeringsmodellen»⁸⁶ for eksempel, viser at rasjonelle byråkrater vil søke etter å øke egne budsjetter for å øke egen makt og innflytelse. Andre teorier nyanserer dette bildet. Vi vurderer at det uansett ikke er realistisk å forutsette at alle virksomhetsledere opptrer med et fullt ut samfunnsnytemaksimerende perspektiv, også når det gjelder kutt i egen virksomhets budsjetter. Virksomhetene er opptatt av å sikre finansiering for å få gjennomført de oppgavene de selv har ansvar for å ivareta, og at disse skal leveres på best mulig måte for brukerne og med positiv samfunnsøkonomisk nytte.

Samlet vurdering

Medfinansieringsordningen har mål om å nå bredt ut til virksomhetene, og å få gjennomført prosjekter med samfunnsøkonomisk nytte. Retningslinjens krav til gevinstrealisering og budsjettkutt fører etter vår vurdering til at ordningen ikke i tilstrekkelig grad når bredt ut til virksomhetene, og at prosjekter med potensielt god samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke gjennomføres.

Det er en tydelig forutsetning at virksomhetene skal jobbe med gevinstrealisering. Vår vurdering er imidlertid at det er behov for en endring når det gjelder justering av retningslinjenes § 7 om gevinstrealisering. Virksomhetene er opptatt av gevinstrealisering, men oppfatter at kravene til gevinstrealisering og budsjettkutt er negative og kontrollerende. Vi mener det vil være nyttig med økt oppmerksomhet rundt å følge opp realisering av gevinstene. Her står sektordepartementene og virksomhetenes rolle sentralt, men det er også viktig at virksomhetene gir tilbakemelding om realiserte gevinster til Digitaliseringsdirektoratet, slik at den faktiske samfunnsøkonomiske nytten kan følges opp over tid.

⁸⁴ Concept nr. 64

⁸⁵ Concept rapporten (s. 5) finner at det å identifisere et bredt spekter av ulike typer nytte, og gjennomfører formelle kost-nytte analyser har svak/middels sterk evidens knyttet til hvorvidt prosjektet faktisk lykkes med realiseringen av nytte

⁸⁶ William Niskanen 1968: Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy

7 Støtter retningslinjene opp under nye arbeidsformer og behov?

Beste praksis for prosjektgjennomføring og nasjonale veiledere på området vil være grunnleggende også for prosjektene i medfinansieringsordningen.⁸⁷ Medfinansieringsordningen skal bidra til økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak og realisering av planlagte gevinster, og i tillegg nå bredt ut, og bidra til å realisere regjeringens digitaliseringsstrategi og mål om effektiv utnyttelse av offentlige ressurser.⁸⁸ Virksomheter gjennomfører en rekke digitaliseringsprosjekter for å nå sine mål. Det gjelder både store og mindre prosjekter. En del virksomheter har endret arbeidsformene, og har gått mer bort fra å gjennomføre store prosjekter. I Digitaliseringsdirektoratets beskrivelse av digital transformasjon under temaet innovasjon, fremgår det at:

«De store IT-prosjekters tid er forbi. Den nye tilnærmingen er smidig og innovativ, hvor vi tør å eksperimentere og feile. Hurtighet og brukerfokus er viktige suksesskriterier. Samtidig må vi kontinuerlig videreutvikle våre tjenester og prosesser.»⁸⁹

For å oppnå effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, er det sentralt at virksomhetene prioriterer prosjekter og tiltak, og bruker de arbeidsformene som best bidrar til at de når de fastsatte målene. For at medfinansieringsordningen skal oppfattes som aktuelle å benytte for virksomhetene bør retningslinjene tilrettelegge for, eller i alle fall ikke være til hinder for, at virksomhetene kan bruke de arbeidsformene som er best tilpasset deres formål. I denne delen av rapporten vil vi se på om retningslinjene bygger opp under nye arbeidsformer og behov på utvalgte områder:

- Hvordan oppfattes de økonomiske rammene for totalkostnad i prosjektene?
- Bør ordningen støtte prosjekter i flere faser enn gjennomføringsfasen?
- Støtter ordningen opp under prosjekter som har en smidig arbeidsform?
- Støtter ordningen opp under formålet om å få flere innovative prosjekter?
- Står kravene til søknaden i hensiktsmessig forhold til prosjektenes omfang og kompleksitet?

Her inngår ikke tema knyttet til gevinstrealisering og budsjettkutt, som er dekket i kapittel seks.

7.1 Hvordan oppfattes de økonomiske rammene for totalkostnad i prosjektene?

Medfinansieringsordningen har en nedre og øvre grense for prosjektets totalkostnad, og dessuten øvre grenser for hvor stor andel av kostnadene medfinansieringen kan dekke.⁹⁰ I små og mellomstore digitaliseringstiltak (kategori 1) må total prosjektkostnad være mellom 5 mill. og 50 mill. kroner, inkl. interne lønnskostnader. I tiltak som understøtter regjeringens digitaliseringsstrategi (kategori 2), må total prosjektkostnad være mellom 5 mill. og 100 mill. kroner, inkl. interne lønnskostnader.

⁸⁷ Digitaliseringsdirektoratet: Prosjektveiviseren.no, PRINCE2Agile

⁸⁸ Retningslinjene § 2

⁸⁹ Digitaliseringsdirektoratet (2021): Digital transformasjon | Digdir, sett 25.11.2021

⁹⁰ Retningslinjene for medfinansiering § 6 Økonomiske rammer for medfinansiering

Vi stilte spørsmål om øvre og nedre avgrensning for prosjektstørrelse var hensiktsmessig. 59 pst. av de 75 respondentene mente at rammene for prosjektkostnader var hensiktsmessige i små og mellomstore digitaliseringstiltak, kategori 1, mens 33 pst. mente det ikke er det. De resterende åtte pst. svarte vet ikke. Oppfatningen om uhensiktsmessig avgrensning ble knyttet opp mot at den nedre grensen for prosjektstørrelse var for høy (21 av 25 kommentarer). Mange virksomheter har prosjekter som er mindre enn dette. Det ble også uttalt at det bør være åpning for større andel medfinansiering der samfunnsnyttene er stor, og der aktørene har begrensede rammer.

Det var 49 pst. som mente at avgrensningene for prosjektstørrelse for kategori 2 er hensiktsmessige. Her var det en lavere andel som ikke var enige (19 pst.), mens det var 32 pst. som var usikre. Flere kommenterer at det er behov for en lavere nedre grense for prosjekter i kategori 2, mens omtrent like mange kommenterer at den øvre grensen bør økes.

Det var både større og mindre virksomheter som mente grensen for prosjektstørrelse i kategori 1 og 2 var hensiktsmessig, og blant de som mente den nedre grensen var for høy. Det er ikke noe mønster som tilsier at det i hovedsak kun var mindre virksomheter som mente det burde være åpning for prosjekter med lavere prosjektstørrelse enn det ordningen åpner for i dag.

I undersøkelsen har vi fått innspill fra virksomheter som har søkt om prosjekter hvor man har vurdert å oppskalere eller nedskalere prosjektet for å få det innenfor rammene for ordningen. Dette har også blitt gjort i praksis:

I et samarbeidsprosjekt mellom NAV, kommunene og KS, så søkte NAV (om medfinansiering). NAV ble imidlertid bedt om å nedskalere det vi søkte om, og måtte ta bort noe som kunne ha gitt positive gevinster. Det førte til en omprioritering i prosjektet (NAV).

Over halvparten (52 pst.) av de 61 respondentene mente at det var riktig å utvide medfinansieringsordningen med en kategori 2, mens 13 pst. var delvis enige i dette. Her var det en mindre del som ikke var enig og svarte nei (15 pst.), mens 20 pst. av respondentene svarte at de ikke visste.⁹¹ Det var svært få som kommenterte dette spesifikt. De få innspillene som kom handlet om blant annet krav til gevinster i andre statlige virksomheter, og mens andre kommenterte at de ikke kjente til endringen i 2020, eller at den ikke hadde betydning for deres virksomhet.

På spørsmål det er riktig at de syv livshendelsene prioriteres foran andre livshendelser, var det 39 pst. som mente det var riktig, 17 pst. mente det ikke var riktig, mens 29 pst. mente verken eller. I utdypende kommentarer ble det pekt på at det er flere områder med digitaliseringsbehov enn de som treffer de syv livshendelsene. Prioriteringen av de syv livshendelsene fører ifølge enkelte virksomheter til at man utelater de digitaliseringsutfordringene som dreier seg om intern samhandling generelt. Det ble uttrykt at helhetlige tjenester, datautveksling og tilgjengeliggjøring av data burde vært prioritert i tillegg.

7.2 Bør ordningen støtte prosjekter i flere faser enn gjennomføringsfasen?

Det er et vilkår i retningslinjene § 5, første punkt, at medfinansieringen skal være en utløsende faktor, og at tiltaket derfor ikke skal være i gjennomføringsfasen. I retningslinjene § 5, tredje

⁹¹ De som svarte «ikke relevant» var 14 respondenter og inngår ikke i beskrivelsen.

punkt, spesifiseres det ytterligere at det er en forutsetning for å søke om midler fra medfinansieringsordningen at prosjektet/tiltaket har vært gjennom konseptfasen. Det vil si at vilkårene er helt konkrete på at prosjektene skal være «gryteklare», men ikke startet opp, for å være kvalifisert til å motta støtte fra ordningen.

En svært høy andel av respondentene (84 pst.) mener det ville vært nyttig om ordningen også var innrettet mot å kunne gi støtte til prosjekter som er i gjennomføringsfasen, (f.eks. delprosjekter eller nye prosjekter i et etablert program). Innspillene fra virksomhetene tyder på at kravet om at medfinansieringsordningen skal være en utløsende faktor, harmonerer dårlig med en smidig tilnærming hvor nye behov og gevinstmuligheter kan oppdages underveis i et prosjekt, og at man i større grad jobber med drift og utvikling i smidige team som ikke defineres som prosjekter.

Mange opplever det både som krevende, strengt og også uhensiktsmessig å utarbeide *bindende* gevinstplaner mens de er i planleggingsfasen, og at det ofte kan være stor usikkerhet knyttet til omfang, kostnader og gevinster på det tidspunktet. Selv om prosjektene skal ha vært gjennom konseptfasen, viser ifølge Digitaliseringsdirektoratet likevel prosjektene veldig ulik modenhet, noe som blant annet gjenspeiles i gevinstplanen.

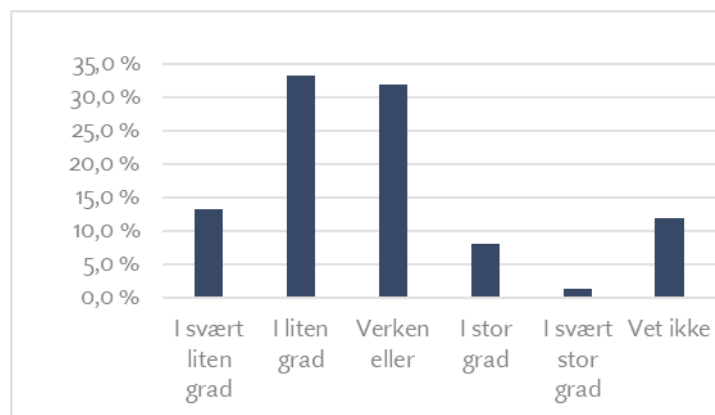
7.3 Støtter ordningen opp under prosjekter som har en smidig arbeidsform?

Stadig flere virksomheter har tatt i bruk en smidig arbeidsform i sine digitaliseringsprosjekter. I Regjeringens digitaliseringsstrategi (s. 4) påpekes det også at offentlig sektor må øke sin evne til å jobbe smidig og innovativt slik at nye arbeidsmåter og prosesser kan tas i bruk.

En smidig arbeidsform kan innebære flere ting, og fagmiljøer legger litt ulike definisjoner til grunn. For denne rapportens formål, er det særlig relevant å vise til PRINCE2Agile-rammeverket⁹² som kombinerer ledelse av prosjektet med agile metoder, slik som Scrum, Kanban og Lean Start-up. Slike metoder og rammeverk legger vekt på stor grad av fleksibilitet og hyppige delleveranser, samt bruk av tverrfaglige team, hvor det er tett kommunikasjon mellom de som utvikler systemet og de som skal bruke det. Smidige metoder og rammeverk legger vekt på mindre dokumentasjon, planlegging og kontroll enn i andre rammeverk og tilnærminger til utviklingsarbeid. Det anses som viktig å kunne ta inn muligheter som åpner seg underveis og kunne tilpasse seg disse løpende. Et relevant utviklingstrekk er også at noen virksomheter jobber mer med kontinuerlig produktutvikling enn prosjekter. Av den grunn er det ifølge enkelte uheldig å måtte vente på søknadsfrister og tilbakemelding når det er behov for tiltak som haster å få gjennomført.

Svarene på spørsmålet om ordningen støtter opp under prosjekter som har en smidig arbeidsform må derfor ses i sammenheng med hva en smidig arbeidsform innebærer, samt svarene ovenfor om manglende mulighet for økonomisk støtte i gjennomføringsfasen:

Nesten halvparten av respondentene (46 pst.) mener at medfinansieringsordningen ikke er tilpasset en smidig arbeidsform og gjennomføring. En tredjedel mener verken eller, mens ni pst. av respondentene mener ordningen er tilpasset smidig arbeidsform og gjennomføring. Dette er en klar tilbakemelding sett fra brukerne, som styrkes av at 84 pst. også ønsker større fleksibilitet til å kunne få støtte i gjennomføringsfasen.

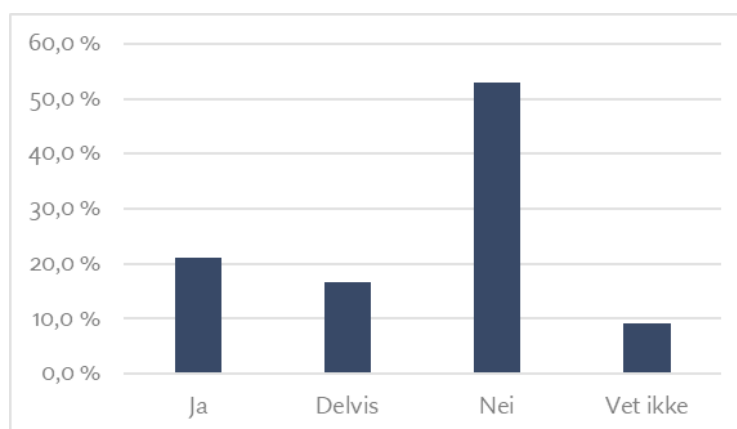


Figur 25 Er ordningen tilpasset smidig arbeidsform? n=75

Vi finner støtte til disse funnene i intervjuene vi gjennomførte der det gjennomgående ble pekt på et behov for i større grad å være innrettet mot en smidig arbeidsform. Den viktigste begrunnelsen er at smidige prosjekter sjelden har en ferdig utredet løsning som ligger til grunn for en realistisk gevinstrealiseringsplan. Det kan medføre at søker blir forsiktig og trekker i retning av å søke støtte for prosjekter med lavere risiko.

Vi stilte også spørsmål om virksomhetene hadde vurdert å søke støtte for et smidig prosjekt, men latt være på grunn av utfordringer med å utforme en presis nok gevinstrealiseringsplan. I overkant av halvparten av respondentene svarte nei på dette spørsmålet.

Det er samtidig en relativt stor minoritet (38 pst.) som helt eller delvis har opplevd denne utfordringen som såpass stor at de har latt være å søke.



Figur 26 Har dere vurdert å søke støtte for et smidig prosjekt, men latt være på grunn av utfordringer med å utforme en presis nok gevinstrealiseringsplan? n=66. De som svarte "ikke relevant" inngår ikke i figuren over (9 stk)

7.4 Støtter ordningen opp under innovative prosjekter?

Ved etableringen av medfinansieringsordningen var det uttalt at ordningen skulle bidra til at flere «lønnsomme og innovative prosjekter» skulle bli gjennomført.⁹³ Det står imidlertid ikke noe om innovative prosjekter i retningslinjene for medfinansieringsordningen. Det er heller ikke beskrevet en klar definisjon av hva man legger i «innovative prosjekter».

⁹³ St.prp. nr. 1 (2015-16)

Vi forholder oss til Digitaliseringsdirektoratets definisjon om at innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere, og at formen er eksperimenterende, og løsningen er ikke kjent på forhånd.⁹⁴

Spørreundersøkelsen ga flere innspill til om eller hvordan medfinansieringsordningen legger til rette for innovasjon. Av de 23 som ga tilbakemeldinger på dette var syv positive. Her ble det bl.a. vist til at ordningen kan bidra til innovasjon på tvers av virksomheter. Blant de 11 som mente ordningen i liten grad legger til rette for innovasjon, uttrykker flere at usikkerhet i innovasjonsprosjekter kombinert med budsjettkutt er en vanskelig kombinasjon. Noen peker på at ordningen burde stimulere til økt deling av offentlige data for å øke potensialet for innovasjon og samfunnsnytte. Det er også behov for finansiering av lavere summer til mer utprøving og hypotesetesting. Noen uttaler at prosjektene som får medfinansiering godt kan være innovative, men at ordningen i seg selv ikke stimulerer til å søke om midler til risikofylte, innovative prosjekter.

7.5 Står kravene til søknaden i hensiktsmessig forhold til prosjektenes omfang og kompleksitet?

Kravet til forholdsmessighet i utredningen er et viktig moment i Utredningsinstruksen. Der står det at kravene til utredning og ressursene som brukes på utredninger, bør stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket. Videre skal utredningen være så omfattende og grundig som nødvendig, basert på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og tiden som står til rådighet.⁹⁵

På spørsmål om vilkår og krav som stilles for å få medfinansiering er forholdsmessige gitt størrelsen på prosjektet, var det noe delte tilbakemeldinger. 43 pst. av 75 respondenter uttrykker at vilkår og krav som stilles for å få medfinansiering er forholdsmessige, mens 36 pst. mener dette delvis er riktig. De resterende 21 pst. mener vilkårene og kravene ikke er forholdsmessige, gitt størrelsen på prosjektet. Flere kommenterer at det er omfattende krav for små prosjekter, og at kravene til budsjettkutt er utfordrende. En peker på at det er behov for å bruke en stor andel av driftsbudsjettet for å komme i mål. Videre er det også flere som har gitt uttrykk for bl.a. at det er omfattende krav for initiativ som inngår i smidig utvikling. Én understreker at det innen enkelte sektorer er vanskelig å måle gevinster, at det tar lang tid å realisere, da endringsprosesser tar tid, og det kan være krevende å få virksomheter til å gjennomføre nødvendige endringer.

7.6 Vurderinger

Hvordan oppfattes de økonomiske rammene for totalkostnad i prosjektene?

Retningslinjens § 6 om økonomiske rammer for prosjektene, dvs. hvor store prosjektene kan være, setter begrensninger ift. mindre virksomheter og mindre prosjekter og initiativ. En god del virksomheter oppgir at det hadde vært behov for justeringer i rammene for prosjektsstørrelse, for å åpne for tiltak med lavere totalkostnad, særlig for prosjekter innen kategori 1. Enkelte peker også på behovet for en høyere ramme for totalkostnad for prosjekter i kategori 2.

En konsekvens av rammene kan være at prosjekter oppskaleres eller nedskaleres på en uheldig måte for å komme «innenfor» medfinansieringsordningens rammer. Det kan føre til at

⁹⁴ [Innovasjon i offentlig sektor | Digdir](#), sett 28.11.2021

⁹⁵ Utredningsinstruksen

virksomhetene søker om mer penger enn nødvendig, og dermed investerer i mer enn prosjektet trenger. På den andre siden kan det medføre at man kutter deler av prosjektene som kan gi samfunnsøkonomisk nytte.

Vi stiller spørsmål om rammene for prosjektstørrelse burde gi rom for et bredere utvalg av prosjekter, og at dette kunne bidra til å nå målet om å nå «bredt ut». Dersom virksomhetene har behov for mindre tiltak, vil en justering av retningslinjens § 6 om nedre totale kostnadsrammer kunne gi økt utbredelse, og potensielt flere prosjekter med samfunnsøkonomisk nytte. Enkelte har også pekt på behov for en høyere beløpsgrense for kategori 2. Det henger trolig sammen med at dette omfatter prosjekter som også potensielt kan bli større, og hvor det er behov for samarbeid på tvers.

Bør ordningen støtte prosjekter i flere faser enn gjennomføringsfasen?

Retningslinjens krav i § 5, første punkt, om at medfinansieringen skal være «utløsende faktor», og tiltaket ikke skal være i gjennomføringsfasen begrenser hvilke prosjekter som kan søke og hvor mye som skal være planlagt, uten at prosjektet er startet opp.

Kravet kan innebære en forenkling for saksbehandlingen, da det kan være mer utfordrende å sammenligne og rangere prosjekter på bakgrunn av lønnsomhet dersom de befinner seg på ulike stadier, spesielt dersom noen prosjekter er betydelig mindre modne enn andre.

Underveis i en prosjektgjennomføring, spesielt for smidige prosjekter, kan det oppstå nye muligheter og behov for nye tjenester eller endringer, som man ikke kjente til innledningsvis. Utarbeidelse av en slik tjeneste vil ofte kunne gjennomføres innenfor en avgrenset ramme, og dermed vurderes som et prosjekt som kan støttes av medfinansieringsordningen. Dette forutsetter imidlertid en annen søknads- og beslutningsprosess. Slike spin-off muligheter må normalt realiseres mens prosjektet pågår, dvs. i gjennomføringsfasen. Det er imidlertid ikke mulig å søke om midler til slike prosjekter av hensyn til retningslinjens krav i § 5. I tillegg blir det ekstra utfordrende gitt at det kun er ett tidspunkt i året for tildeling av midler i medfinansieringsordningen. Det kan føre til at prosjekter må vente svært lenge før beslutning og tildeling av midler, noe som kan være uheldig for å opprettholde digitaliseringstempoet.

Støtter ordningen opp under prosjekter som har en smidig arbeidsform?

Blant våre respondenter mente flertallet at medfinansieringsordningen ikke tilrettelegger for en smidig arbeidsform. Mange mente det bør være rom for kontinuerlige forbedringer, og for å kunne fange opp viktige justeringer og innovasjonsmuligheter i løpet av prosjektene. I så fall må man akseptere en høyere projektrisiko enn det medfinansieringsordningen tillater i dag.

Utfordringen oppstår når prosjektet oppdager nye forhold og har behov for å endre kurs underveis, noe som både kan påvirke leveranse- og gevinstplaner. IT-/digitaliseringsprosjekter i dag gjennomføres i stor grad etter en mer agil/smidig metodikk enn tidligere. Det indikerer at kravet om at den godkjente gevinstrealiseringsplanen er et forpliktende grunnlag for fremtidige budsjettkutt gir for «streng» rammer for hvordan prosjektene kan jobbe, og muligheten for smidig arbeidsform. Retningslinjene bør i større grad gjenspeile denne utviklingen, i alle fall ikke være til hinder for dette. Ved å justere retningslinjene kan det åpne for en mer smidig arbeidsform, og det vil også være i tråd med DFØs veileder i gevinstrealisering og beste praksis innen området.

Støtter ordningen opp under flere innovative prosjekter?

Slik ordningen er innrettet, synes man å ønske å oppnå flere effekter samtidig, som kan være i motstrid til hverandre. Det er et ønske om flere innovative prosjekter, men samtidig innføres det endringer i ordningen som trekker i motsatt retning, nemlig krav om budsjettkutt og en lite fleksibel holdning til gevinstrealiseringsplanene, en nedre grense på 5 mill. kroner for prosjektene, og krav om tilbakebetaling hvis prosjektet stanses. Der innovasjon forutsetter en viss grad av risikotaking, gjerne i små prosjekter, forutsetter en gevinstplan i tidlig fase at mye er kjent, og at prosjektet har en relativt lav risikoprofil. Innovative prosjekter kan absolutt innebære betydelige gevinster og muligheter for kostnadskutt. Men man kan etter vårt syn ikke som hovedregel forvente både innovasjon og forpliktelse til å kutte kostnader og tilbakebetaling av tildelte midler i samme ordning.

Vi mener at offentlig sektor, hvis man mener alvor med å stimulere til innovasjon, må akseptere at det innenfor enkelte ordninger tildeles midler hvor det er en relativ høy risiko for at tiltaket ikke gir forventet gevinst, og at midlene i første omgang kan være tapt. På den annen side kan virksomhetene som har gjennomført slike prosjekter, oppnå mye læring av sine erfaringer, og benytte dette i utforming av nye prosjekter som da vil få en lavere risikoprofil. På denne måten vil man kunne få en positiv kjede av effekter, selv om de innledende kostnadene går tapt. Ved å øremerke midler i en egen «risikokapitalpott» kan man bidra til økt innovasjon. Vi vurderer at endringer i kravet til de økonomiske rammene for prosjektenes totalstørrelse (7.1) og det å ta bort kravet om budsjettkutt vil gi økt rom for innovative prosjekter. Risikoprofilen i prosjektene bør i større grad sees i sammenheng med samfunnsøkonomisk nytte.

I Hurdalsplattformen⁹⁶ er det fremsatt et initiativ om å «teste ut en ordning med frie innovasjonsmidler for fornyelse i offentlig sektor». Det er ikke klart hva dette vil innebære i praksis, men eventuelle tiltak rettet mot innovasjon bør være gjenstand for en samlet vurdering. Samtidig må flere virkemidler som skal bygge opp under innovasjon vurderes opp mot hverandre. Dagens ordning med StimuLab og medfinansieringsordningen har ulik innretning når det gjelder hvilken bistand som gis. Flere prosjekter er ikke klare for gjennomføring etter at de har vært i StimuLab, og det har blitt pekt på at det kan være behov for å dekke det «gapet» som oppstår i overgangen mellom ordningene.

Står kravene til søknaden i hensiktsmessig forhold til prosjektenes omfang og kompleksitet?

Etter vårt syn kan det diskuteres om kravene som rettes til presisjon i gevinstberegningene i medfinansieringsordningen er hensiktsmessige med sikte på prosjektenes omfang og kompleksitet. Mange av prosjektene har relativt lav verdi, sett opp mot øvrige prosjekter i staten og det offentlige. Eksempelvis er grensene for når et digitaliseringsprosjekt skal inngå i statens prosjektmodell (KS-ordningen) satt til prosjekter som har en kostnadsramme på 300 mill. kroner (Ref. R-108/19). Det stilles ikke tilsvarende formelle krav til budsjettkutt som følge av interne gevinster innenfor prosjekter i veiledningen i Statens prosjektmodell. Kravene om samfunnsøkonomiske beregninger og utarbeidelse av en bindende gevinstplan i medfinansieringsordningen er identiske for et lite eller mellomstort prosjekt i en virksomhet innenfor kategori 1 og et større prosjekt som innebærer samarbeid mellom flere virksomheter i kategori 2. Hvis man skal ha felles retningslinjer og krav, er det etter vårt syn bedre å tilpasse kravene enn å ha strenge krav som har urimelige utslag.

⁹⁶ Hurdalsplattformen 2021-2025

Samlet vurdering

Vår vurdering er at retningslinjenes vilkår for å få medfinansiering (§ 5), økonomiske rammer for prosjektkostnader (§ 6) og krav til gevinstrealisering (§ 7), ikke i tilstrekkelig grad støtter opp under virksomhetenes arbeidsformer og behov. En justering på nevnte områder i retningslinjene bør vurderes for å gi mer rom for smidig arbeidsform, mindre prosjekter og mer innovative prosjekter. Videreføring av dagens retningslinjer kan føre til at virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad kan optimalisere prosjektgjennomføringen i tråd med det de selv mener er mest effektivt og gevinstskapende.

8 Er det behov for ordningen, er målene tydelige, og nås de?

Som vi viste til i kapittel tre skal medfinansieringsordningen bidra til

- at det gjennomføres prosjekter med samfunnsøkonomisk nytte,⁹⁷
- at det blir gjennomført flere lønnsomme digitaliseringsprosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført innen egne budsjetttrammer eller satsinger,
- at prosjekter som gjennomføres skal gi gevinster i form av bedre kvalitet og effektivitet,
- mål om effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, og
- å nå regjeringens digitaliseringsstrategi.

Ordningen skal nå bredt ut. Det er også en forventning om at ordningen skal bidra til at flere innovative prosjekter blir gjennomført.⁹⁸

Virksomheter som får midler til prosjekter gjennom medfinansieringsordningen skal forholde seg til medfinansieringsordningens mål, samtidig som de må forholde seg til virksomhetens mål, digitaliseringsstrategiens mål, og krav som følger med mål- og resultatstyring⁹⁹, og dessuten risikostyring som skal bidra til god styring og effektiv ressursbruk.

8.1 Er det behov for ordningen?

Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen var at det er stor enighet om at det er behov for en slik ordning. Tre fjerdedeler av de 75 respondentene i spørreundersøkelsen mente at medfinansieringsordningen bør videreføres. Undersøkelsen tyder også på at virksomhetene har behov for støtte til prosjekter både innen kategori 1 og kategori 2. Det er flere som fremhever medfinansieringsordningen som viktig for deres virksomhet for å få gjennomført digitaliseringsprosjekter siden de har begrensede midler selv.

Flere virksomheter, Digitaliseringsdirektoratet selv og KS understreker spesifikt behovet for å løse problemstillinger knyttet til sammenhengende tjenester. Det er viktig å stimulere virksomhetene til å løse oppgaver sammen, og det er behov for virkemidler som understøtter Digitaliseringsstrategien. Kategori 2, som ble innført i 2020, skulle særlig understøtte Digitaliseringsstrategien. Det ble imidlertid ikke definert hvor stor andel av midlene som skulle dedikeres til prosjekter innen hhv. kategori 1 og kategori 2. Dette ble gjort for å sikre at Digitaliseringsdirektoratet kan velge de beste tiltakene blant søknadene på tvers av kategorier.

8.2 Er målene tydelige og nås målene?

I tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen, intervju og workshop kommer det klart frem at målene i praksis oppleves å dra i ulike retninger. Bakgrunnen for dette er at det er kommet

⁹⁷ Dette skal også dokumenteres i søknaden sammen med begrunnelse forvalgt konsept og informasjon om hvilke andre alternativer som har vært vurdert

⁹⁸ St.prp. nr. 1 (2016-17)

⁹⁹ Økonomireglementet

endringer i målet og i vilkårene i ordningen i løpet av ordningens varighet. Selv om det er flere som mener at målet om samfunnsøkonomisk nytte er tydelig og kommunisert, uttaler også flere at det er behov for å tydeliggjøre målene med ordningen.

I kapittel 4 – 7 har vi gått inn i ulike tema og sett på hvordan virksomhetene oppfatter medfinansieringsordningen, målene og vilkårene knyttet til disse. Oppsummert viser funn fra vår spørreundersøkelse, intervju og workshop følgende:

- Det gjennomføres en rekke prosjekter med samfunnsøkonomisk nytte.
- Flere lønnsomme digitaliseringsprosjekter gjennomføres, som ellers ikke ville blitt gjennomført innen egne budsjetttrammer eller satsinger.
- Prosjektene ser ut til å gi gevinster i form av bedre kvalitet og effektivitet.
- Det varierer hvordan oppfatningen er ift. om ordningen er godt egnet til å nå regjeringens digitaliseringsstrategi. Flere mener dette er en utfordring slik ordningen er utformet i dag.
- Over tid har ordningen nådd bredt ut til en rekke virksomheter og sektorer, spesielt de første årene, men ordningen treffer et stadig mindre utvalg av virksomheter.
- Flere av virksomhetene oppfatter at ordningen ikke støtter opp under innovative prosjekter.

Når det gjelder målet om effektiv utnyttelse av ressursene, peker flere virksomheter på utfordringer ved vilkårene knyttet til gevinstrealisering og budsjettkutt. Det pekes særlig på utfordringen ved kravet om at gevinstplanen som utarbeides *innledningsvis* skal ligge til grunn for gevinstrealisering, og at det er krav om at *andre statlige virksomheter* skal forplikte seg til gevinstrealisering og budsjettkutt på grunnlag innledende gevinstplan. I praksis mener virksomhetene dette er vanskelig. Tilsvarende har også Digitaliseringsdirektoratet uttalt i brev til KMD, og direktoratet har vært tydelige på at de oppfatter at ordningen ikke understøtter digitaliseringsstrategien gitt de vilkårene som stilles i retningslinjene.¹⁰⁰

Det er ikke definert hva som menes med at «ordningen skal nå bredt ut», og det er heller ikke definert hvordan midlene i medfinansieringsordningen skal fordeles på de to kategoriene. Dette er gjort for å sikre en fleksibilitet i utvelgelsen av prosjekter, med utgangspunkt i de søknadene man mottar. Det kan variere hvor mange prosjekter som søker om midler innen kategori 1 og 2, og hvor stor del av medfinansieringsmidlene dette omfatter.

8.3 Forslag til endringer fra Digitaliseringsdirektoratet og SKATE

Digitaliseringsdirektoratet har over tid gitt uttrykk for at det er behov for endringer i medfinansieringsordningen. Også SKATE mener at medfinansieringsordningen bør innrettes slik at den i større grad bidrar til realiseringen av regjeringen og KS sin digitaliseringsstrategi. Det er kommet flere innspill til endringer i ordningen. Digitaliseringsdirektoratet har foreslått følgende:

- Fjerne kravet om at 50 pst. av netto gevinster i andre statlige virksomheter med gevinster over 5 mill. kroner over tiltakets levetid blir tatt som budsjettkutt.

¹⁰⁰ Brev av 11.05.2021

- Gjeninnføre krav som i de opprinnelige retningslinjene om involvering av andre statlige virksomheter der en regner vesentlige gevinster. For løsninger som treffer hele offentlig sektor, skal et representativt utvalg virksomheter involveres i utarbeidelse av søknaden.
- Gevinstrealiseringsplanen som følger sluttrapporten, bør ligge til grunn for departementets vurdering av om og hvordan nettogevinster som følge av tiltaket skal tas ut. Vesentlige avvik i gevinstplanen kan likevel ikke aksepteres.¹⁰¹

I SKATE sitt råd til Digitaliseringsdirektoratet¹⁰² er de enige med Digitaliseringsdirektoratet i nevnte innspill. I tillegg peker de på behovet for at ordningen støtter opp under smidig utvikling, og at den kan stimulere til mer innovative løsninger. SKATE mener videre at kravet til nedre grense på minimum 5 mill. bør fjernes, og at det bør være løpende tildeling gjennom året. SKATE foreslår følgende:

- Ordningen må støtte bedre opp om slik man jobber med digitalisering i dag (smidig utvikling), ved å være mindre byråkratisk, mer fleksibel og med en mer smidig prosess som kan stimulere til flere spennende og innovative løsninger.
- Medfinansieringsordningen bør rendyrkes i retning av kategori 2 for å støtte enda mer opp under digitaliseringsstrategien.
- Ordningen kan bli for lik andre finansieringsmuligheter og kategori 1 bør derfor vurderes.
- Ordningen bør bidra til tidlig fase risikokapital.

KS' representant mener kommuner også burde ha mulighet til å søke.

8.4 Vurderinger

Er det behov for ordningen?

Vår vurdering er at medfinansieringsordningen støtter opp under et behov hos virksomhetene, og at dette behovet foreligger i 2021 på tilsvarende måte som i 2016 da ordningen startet opp. Vi vurderer at behovet ikke er redusert, men at ordningens kompleksitet har økt, og at vilkårene nå gjør at virksomhetene i mindre grad benytter ordningen.

Undersøkelsen tyder på at virksomhetene har behov for at ordningen understøtter Digitaliseringsstrategien. Samtidig vurderer vi rammen i medfinansieringsordningen som avgrenset, og mener at den ikke alene kan understøtte Digitaliseringsstrategien når det gjelder behovet for prosjekter på de områdene hvor det er aktuelt å søke om medfinansiering; strategisk prioriterte fellesløsninger (f.eks. plattformer, infrastruktur mm.) og tverrgående tiltak (sammenhengende tjenester).

Vår analyse viser at det er behov for å støtte prosjekter både innen kategori 1 og 2. Det er likevel et spørsmål om det er hensiktsmessig å beholde dem som to enkeltvis kategorier i samme ordning. Finansiering til digitaliseringsprosjekter er fortsatt en utfordring ifølge virksomhetene, men særlig utfordrende dersom man ser på prosjekter som går på tvers av flere virksomheter. Vi vurderer at dette bør hensyntas ved veivalgene fremover, og dersom det blir behov for å prioritere mellom de to kategoriene.

¹⁰¹ Brev av 11.05.2021 fra Digitaliseringsdirektoratet til KMD

¹⁰² Referat fra møte i SKATE, 17. 03.2021

Er målene tydelige?

For statlige virksomheter er det krav om mål- og resultatstyring¹⁰³. Generelt er det et grunnleggende prinsipp om at mål skal være tydelige, gi retning og legge føringer for hvordan ressurser skal prioriteres for å nå målene.

Målene i ordningen er endret siden ordningen startet opp i 2016, og vi vurderer det slik at målene i ordningen og vilkårene i dag kan fremstå som inkonsistente på enkelte områder, og i praksis bidra til at ordningen er mindre utbredt enn den kunne vært. I dag skal ordningen ivareta mange hensyn, noe som gjør at målet etter vår vurdering ikke blir tilstrekkelig tydelig.

Det at det ikke tydeliggjort hva det innebærer at ordningen skal «nå bredt ut», jf. retningslinjene § 2, og at det heller ikke er definert hvor stor andel av midlene i medfinansieringsordningen som skal fordeles på hhv. kategori 1 og 2, gjør det også vanskelig å vurdere om målene nås. Konsekvensen av dette er at det blir uklart hvem ordningen i hovedsak skal være for, og om det er noen typer virksomheter, prosjekter eller tjenester som bør prioriteres fremfor andre. En tydeliggjøring på disse områdene ville gjort det lettere for virksomhetene å vite hvilke muligheter de har for å nå opp i konkurransen om midlene. Det ville også gjort det lettere å videreutvikle målrettet informasjon til disse virksomhetene.

Nås målene?

Vi oppfatter at målene med medfinansieringsordningen nås på noen, men ikke alle områder. Målet om å bygge opp under Digitaliseringsstrategien fremstår i dag som utfordrende gitt vilkår om forpliktelse i andre statlige virksomheter og krav til budsjettkutt. Som vi har sett i undersøkelsens kapittel 4 og 6, har disse vilkårene som skal bygge opp under effektiv ressursstyring ført til endringer i søkermassen og prosjekttyper.

Er det behov for endringer?

Vår vurdering er at retningslinjene i medfinansieringsordningen slik de er utformet i dag ikke i tilstrekkelig grad klarer å ivareta behovet for fleksibilitet. Selv om intensjonen om krav til gevinstrealisering og budsjettkutt har vært å bidra til god styring av prosjektene, og at gevinster realiseres, så har ikke dette hatt ønsket effekt i praksis. Ordningen oppfattes som å innebære høyere risiko for prosjektene og virksomhetene, fordi man binder seg til gevinstplaner og budsjettkutt i innledende faser. Ifølge flere virksomheter oppfattes dette som «risikookkende» for virksomhetene, og får det utfallet at de ikke bruker ordningen. Sterk forpliktelse til de innledende gevinstestimatene kan også gå på tvers av en mer innovativ tilnærming til prosjektene, der man kan justere kursen og prosjektet dersom man fanger opp nye muligheter underveis.

Vi vurderer at medfinansieringsordningen bør bli justert for å være mer i takt med behovene i virksomhetene og hvordan de jobber med digitalisering i dag.

Endringer i medfinansieringsordningen må også vurderes opp mot andre endringer som kan komme, blant annet som følge av det videre arbeidet etter Hurdalsplattformen.

¹⁰³ Økonomireglementet

9 Anbefalinger

Medfinansieringsordningen har vært et viktig virkemiddel for å få gjennomført flere digitaliseringsprosjekter på områder der virksomhetene ikke har hatt budsjettmessig dekning selv. Samtidig viser vår analyse at det er behov for endringer. Nedenfor følger våre samlede forslag til anbefalinger for videreutvikling av medfinansieringsordningen. Anbefalingene må sees i sammenheng med funn og vurderinger i de foregående kapitlene. Rapporten kan også gi grunnlag for flere forbedringstiltak.

Forvaltningen av ordningen

- Vurdere om det er hensiktsmessig å utvide til flere tildelingspunkter, for eksempel to eller fire ganger i året.
- Vurdere tiltak for å forenkle oppfølgingen av tilsagn, utbetalinger og ufordelte midler – sikre tilstrekkelig effektivitet og internkontroll.
- Videreføre arbeidet med forenkling av malverk i dialog med DFØ og representanter fra virksomhetene.
- Vurdere om det bør være eksterne instanser koblet inn i beslutninger om søknader når Digitaliseringsdirektoratet selv er søker.

Anbefalingene bygger på funn og vurderinger i kapittel fem.

Endringer i retningslinjene

- Kravet om budsjettkutt bør fjernes, både for interne gevinster i søkervirksomhetene og gevinster i andre statlige virksomheter.
- Gevinstrealiseringsplanen som følger sluttrapporten, bør ligge til grunn for vurderingen av realiseringen av gevinster. Gevinstrealiseringen bør følges opp av sektordepartementene som ledd i den ordinære styringsdialogen.
- Innføre midtveisrapportering fra prosjektene der prosjektene beskriver hvordan de gjennomfører nyttestyring i prosjektet, og avsluttende rapport i etterkant som evaluerer og måler realisert nytte.
- Tilrettelegge i større grad for smidig prosjektgjennomføring og innovasjon.
 - Det bør bl.a. være mulig å justere gevinstrealiseringsplanen underveis i prosjektet.
 - Vurdere innføring av en risikokapitalpott som er øremerket uttesting av mindre prosjekter og ideer basert på en forventning om høy risiko og høy gevinst.
- Åpne for at ordningen også kan gi midler til prosjekter som er i gjennomføringsfasen.

De tre første anbefalingene bygger på funn og vurderinger i kapittel seks, og de to siste bygger på funn og vurderinger i kapittel syv. De to første og de to siste anbefalingene knyttes også til funn og vurderinger i kapittel fire.

Målet med medfinansieringsordningen

- Vi ser fordeler med å støtte samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter både innen kategori 1 og 2. Disse bør etableres som to ordninger, eller beholdes som to kategorier som ikke konkurrerer med hverandre om midler. Dette vil bidra til å tydeliggjøre de overordnede målene med ordningen.
- Sekundært, kan man velge å spisse ordningen mot en av kategoriene. I så fall bør kategori 2 prioriteres for å understøtte Digitaliseringsstrategiens formål knyttet til strategisk prioriterte fellesløsninger og sammenhengende tjenester. Vi er oppmerksomme på at dette vil føre til at ordningen vil favne om et mindre omfang av prosjekter og virksomheter enn i dagens ordning.

Anbefalingene bygger på funn og vurderinger nærmere beskrevet i kapittel åtte.

Vedlegg 1 Metode

Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgangen besto av både overordnede styringsdokumenter, som Stortingsproposisjoner, tildelingsbrev for Digitaliseringsdirektoratet, retningslinje for medfinansieringsordningen, Digitaliseringsstrategien, dokumentasjon som belyser endringer i retningslinjene, herunder innspill fra DIFI/Digitaliseringsdirektoratet på disse mv.

I tillegg omfatter dokumentasjonen Digitaliseringsdirektoratets rapporteringsmaler, rutiner, arbeidsprosesser, årshjul mv. Vi har også innhentet maler som er utarbeidet, og som virksomhetene benytter når de søker medfinansiering, oversikter med nøkkeltall fra søknader og prosjekter som har fått medfinansiering, årsrapporter og sluttrapporter i prosjektene som er oversendt fra virksomhetene til Digitaliseringsdirektoratet. Nøkkeltallene som vi baserer våre analyser på, er samlet inn i starten av juli 2021. Det er m.a.o. dette som ligger til grunn for våre analyser om søknader og tilsagn om medfinansiering. Etter at det ble gjennomført en tilleggsrunde for søknader høsten 2021 fikk ytterligere tre prosjekter medfinansiering, ett i Digitaliseringsdirektoratet, ett i DFØ og ett i Utenriksdepartementet. Dette gir ikke grunnlag for justeringer i våre vurderinger og anbefalinger.

I tillegg har vi sett på direktoratets behandling av søknader, og maler for vurdering av søknader, brev og foreløpig og endelig tilsagn, samt rapporter til KMD.

Vi har også innhentet dokumentasjon som belyser erfaringsoppsummeringer, interne evalueringer, innspill fra Digitaliseringsdirektoratet til KMD om ordningen mv. I denne sammenheng har vi også fått tilgang til innspill fra SKATE om ordningen. Vi har også sett på brev til etatene av 17.11.2015 ifm. innføring av medfinansieringsordningen, og senere brev om endringer i vilkår for å få støtte.¹⁰⁴

Vi har også gjennomgått andre relevante kilder og rapporter som rapport 64 fra Concept, evalueringen av Digitaliseringsrådet, Kunnskapsoppsummering fra StimuLab, og Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter, rapport 1/2015.

Dokumentasjonen er innhentet i perioden juni 2021 – oktober 2021.

Spørreundersøkelse

Utforming av spørreundersøkelsen

For å få et godt empirisk informasjonsgrunnlag ble det gjennomført en spørreundersøkelse i evalueringen. A-2 utarbeidet et utkast til spørreundersøkelse. Utgangspunktet var de spørsmål og problemstillinger som vi er bedt om å besvare i vårt oppdrag for KMD. I tillegg har vi gjennomgått dokumenter og tatt utgangspunkt i informasjon som vi ønsket å undersøke nærmere. Etter utformingen av utkast til spørsmål, hadde vi gjennomgang med Digitaliseringsdirektoratet og KMD om spørsmålene. I tillegg testet vi spørsmålene på aktører med god kjennskap til medfinansieringsordningen og søkeprosessen. Disse kom fra Brønnøysundregisteret og Norsk Helsenett. Testen hadde som formål å avklare om spørsmålene var tydelige, forståelige og relevante. Vi justerte spørsmålene og forklarende tekst på de

¹⁰⁴ Brev til virksomhetene fra DIFI av 14.12.2016 Medfinansieringsordninga 2017 - endringar i vilkår for å få støtte

områdene vi mente det var relevant etter gjennomgangen. Vår faglige vurdering er at spørsmålene i undersøkelsen gir verdifull informasjon i kartleggingen på de planlagte områdene.

Publisering og respondenter

Spørreundersøkelsen ble publisert den 16. september 2021, med to ukers svarfrist. På grunn av lav svarprosent ble fristen utsatt, med endelig svarfrist 15. oktober. Virksomhetene ble purret på e-post og telefon. Spørreundersøkelsen ble lukket 15. oktober.

Spørreundersøkelsen har vært rettet mot statlige virksomheter. Det omfatter statlige virksomheter, etater, direktorat, tilsyn mv. Departementene inngikk ikke i utvalget. Utgangspunktet for hvilke respondenter vi sendte undersøkelsen ut til var med utgangspunkt i en oversikt over statlige virksomheter mottatt av KMD i september 2021. Vi har imidlertid gjort noen justeringer i utvalget av respondenter fra opprinnelig liste. Statsforvalterne har sentralisert IKT i Statsforvaltningens fellestjenester som nå har ansvar for digitaliseringsprosjekter på tvers av alle statsforvalterne. Statsforvalternes fellestjenester vil være den som vil eventuelt vil søke om medfinansiering dersom det skulle være aktuelt. De 10 geografiske statsforvaltningsenhetene har vi på det grunnlaget valgt å ikke ta med som respondenter i undersøkelsen. Vi har videre valgt å ikke inkludere de enhetene som er organisert direkte under Stortinget. I tillegg har vi ikke inkludert Riksadvokaten, Generaladvokaten (militær påtalemyndighet) og Høyesterett i undersøkelsen. Samiske videregående skoler har vi også valgt å ikke inkludere.

Vi har mottatt svar fra 95 av de 154 aktuelle respondentene, noe som utgjør en svarprosent på 62 pst. samlet sett. Blant virksomheter som har mottatt medfinansiering har vi mottatt svar 37 av 41 virksomheter, noe som tilsvarer 90,2 pst. av disse virksomhetene. De fire virksomhetene som ikke har svart har samlet sett fått medfinansiering i 5 prosjekter, av til sammen 70 prosjekter. Blant virksomheter som har søkt medfinansiering, dvs. både de som har mottatt medfinansiering og de som fikk avslag, så er det en svarprosent på 67,2 pst. Flere av disse virksomhetene har søkt flere ganger, noe som gjør at tilbakemeldingene fra disse gir høy validitet og pålitelighet. Videre har vi mottatt svar fra virksomheter fra samtlige sektorer. Vi har også en god spredning blant type virksomheter vi har mottatt svar fra. Vi har blant annet mottatt svar fra 19 av 22 direktorat, fra 10 av 20 høyskoler/universitet og fra 7 av 14 tilsynsenheter.

Samlet sett vurderer vi at spørreundersøkelsen gir høy pålitelighet og validitet, og gir et godt analysegrunnlag i evalueringen.

Intervju

I intervjurunden har vi gjennomført 24 intervju. Personer og virksomheter vi har intervjuet fremgår nedenfor:

Tabell 1 Deltakere som er intervjuet

Virksomhet	Navn	Rolle	Dato
Digitaliseringsdirektoratet	Bjørkum, Ingrid	Seniorrådgiver, Avdeling for digital transformasjon	22.06.2021 31.08.2021
	Oksavik, Elin	Seniorrådgiver, Avdeling for digital transformasjon	02.07.2021 31.08.2021
	Nour-Eddine Elkadi	Rådgiver, Avdeling for digital transformasjon	02.07.2021
	Orderud, Grete	Avdelingsdirektør, digital transformasjon	22.06.2021 09.09.2021
	Bjørgaas, Knut	Avdelingsdirektør, digital strategi og samordning	22.06.2021 09.09.2021
	Eliassen, Gjertrud	Seksjonssjef, Avdeling for virksomhetsstyring	10.09.2021
	Knutsen, Kjell Arne	Avdelingsdirektør, Avdeling for virksomhetsstyring	10.09.2021
	Sutorius, Steffen	Direktør	10.09.2021
Direktorat for økonomistyring	Sverre Berg	Seksjonssjef	12.10.2021
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Branæs, Hilde-Marie Veim	Utredningsleder	24.06.2021
	Wiik, Aashild	Seniorrådgiver	15.09.2021
Finansdepartementet	Salhus, Anne-Marthe	Seniorrådgiver	20.09.2021
	Bjerkmann, Inger L.	Seniorrådgiver	30.09.2021
Helse- og omsorgsdepartementet	Schrøder, Lars Bjørgan	Ekspedisjonssjef, E-helseavdelingen, (tidl. KMD)	02.07.2021
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Finstad, Asbjørn	Avdelingsdirektør, Strategisk IKT og digitalisering	23.09.2021
Repr. Digitaliseringsrådet, EDOS/Simula,	Jørgensen, Magne		21.09.2021

Tabell 2 Representanter fra virksomheter vi har intervjuet

Virksomhet	Deltok i møtet	Søknad/tilsagn om medfinansiering	Dato
Direktorat for samfunns-sikkerhet og beredskap	Svardal, Johnny	Medfinansiering i tre prosjekter	22.09.2021
Brønnøysundregisteret	Norheim, David Johansen, Jan Otto	Medfinansiering i seks prosjekter	23.09.2021
Landbruksdirektoratet	Bjørneset, Steinar Hansen, Bjørn Georg	Medfinansiering i fire prosjekter	29.09.2021
Direktorat for e-helse	Norunn Saure Jørgen Emil Gaarud	Medfinansiering i fem prosjekter	13.10.2021
Direktorat for økonomistyring	John Olav Sæther	Medfinansiering i to prosjekter. Intervjuet var knyttet til KUDOS	28.09.2021
Miljødirektoratet	Foss, Jan Magne Jacobsen, Linda	Har ikke søkt medfinansiering	20.09.2021
Konkurransetilsynet	Brouns, Hanneke	Har ikke søkt medfinansiering	22.09.2021
Oljedirektoratet	Garborg, Stian Rafos, Tommy Solaas, Erlend	Har tidligere søkt, men ikke fått medfinansiering	23.09.2021
Utlendingsdirektoratet	Lind, Tina Sofiedahl	Søkt, men ikke fått medfinansiering en gang, søkt og trukket søknad en gang	04.10.2021

De vi intervjuet i Digitaliseringsdirektoratet hadde en rolle knyttet til medfinansieringsordningen. Vi intervjuet ansatte på ulike nivå og i ulike deler av direktoratet (avdeling for digital transformasjon, avdeling for digital strategi og samordning, virksomhetsstyring og leder for Digitaliseringsdirektoratet). To intervju ble gjennomført med representanter fra KMD. Det omfatter en med særskilt ansvar for styring og oppfølging av medfinansieringsordningen fra KMDs side, og en person fra virksomhetsstyringsenheten. I tillegg hadde vi intervju med en som hadde en rolle i KMD ved opprettelsen av ordningen, men som nå er i et annet departement.

Vi hadde dialog med DFØ i forbindelse med deres rolle som fagansvarlig innen prosjektveiviseren og arbeid med gevinstrealisering, og i tilknytning til prosjektet KUDOS. KS ble intervjuet av hensyn til den rollen de har i prosessen da virksomhetene skal koble inn KS i søknadsfasen. Andre som var aktuelle var også en representant som både var del av Digitaliseringsrådet, og som har forsket på digitaliseringsprosjekter over lenger tid. Intervjuene hadde i hovedsak en varighet på 1-1,5 time, noen få gruppeintervjuer varte opp mot 2 timer.

Vi har også hatt møter med utvalgte virksomheter. Fem av disse ble gjennomført som gruppeintervju. Blant virksomhetene var det fem som hadde søkt og mottatt medfinansiering, to som ikke hadde søkt om medfinansiering, og to virksomheter som hadde søkt, men ikke mottatt medfinansiering. I tillegg hadde vi oppstartmøte med KMD og Digitaliseringsdirektoratet innledningsvis hhv. 1. juni og 22. juni 2021. I møtet med direktoratet 2. juli 2021 gjennomgikk vi foreliggende dokumentasjon. A-2 har også hatt dialog med KMD ifm. statusrapportering.

Workshop

Tabell 3 Deltakere på workshop

Workshopen ble gjennomført 4. november med representanter fra 8 virksomheter, se tabell. Formålet med workshopen var å bidra til å supplere kartleggingen og få utfyllende innspill til problemstillingene rundt medfinansieringsordningen. I workshopen fremsatte vi noen foreløpige hypoteser som ble diskutert blant aktørene, med mål om å diskutere disse, og å bekreftelse/avkrefte eller nyansere dette. Videre ba vi om innspill til mulige endringer.

Virksomhet	Navn
Meteorologisk institutt	Anne-Cecilie Riiser
NORAD	Kristine Ursfjord
NVE	Arne Bjørn Mildal
Patentstyret	Otto Scharff
NAV	Håkon Røstad og Kristin Horn
Riksantikvaren	Maria Sølverson
Statistisk sentralbyrå	Christian Thindberg
Statsbygg	Anett Andreassen
Skatteetaten	Liv Dreierstad

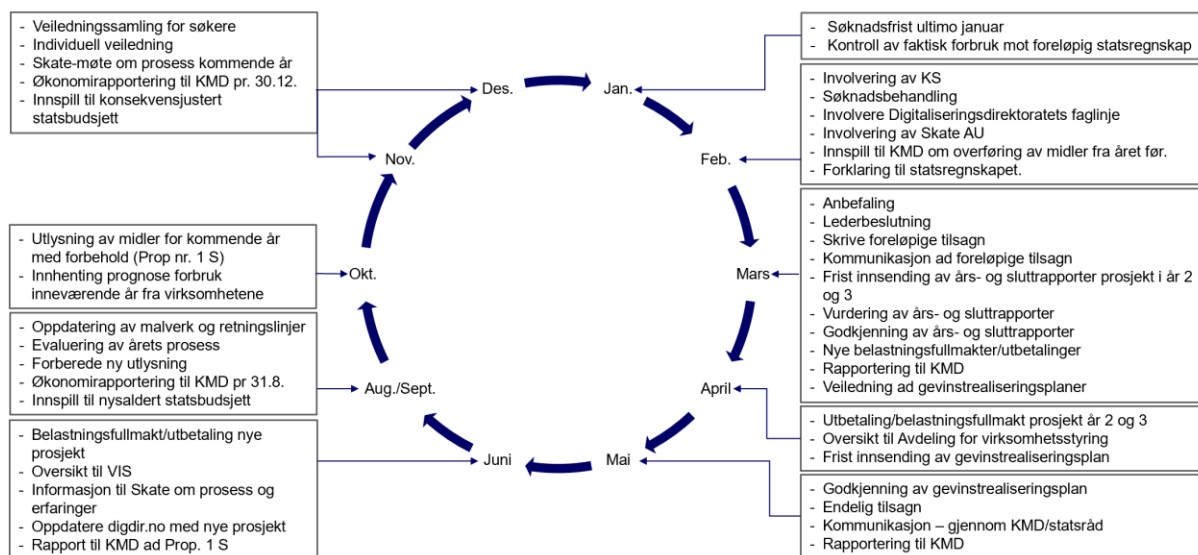
Alle virksomhetene som deltok, hadde søkt om medfinansiering. Tre av virksomhetene hadde ikke fått tilsagn (Statsbygg, NVE og SSB). Fem av virksomhetene hadde fått tilsagn om medfinansiering i prosjekter: Meteorologisk institutt, Patentstyret, NAV, Riksantikvaren og Skatteetaten. NORAD har tidligere søkt, fått tilsagn, men senere trukket søknaden.

Samlet vurdering

Samlet sett mener vi kombinasjonen av metoder som er benyttet, og hvordan vi har brukt disse opp mot hverandre, har bidratt til å gi god validitet og reliabilitet i evalueringen.

Vedlegg 2 Årshjulet til Digitaliseringsdirektoratet

Digitaliseringsdirektoratets årshjul viser en oversikt over hovedaktiviteter.



Figur 27 Årshjul for arbeidet med medfinansieringsordningen 2021, jf. oversendt materiale fra Digitaliseringsdirektoratet

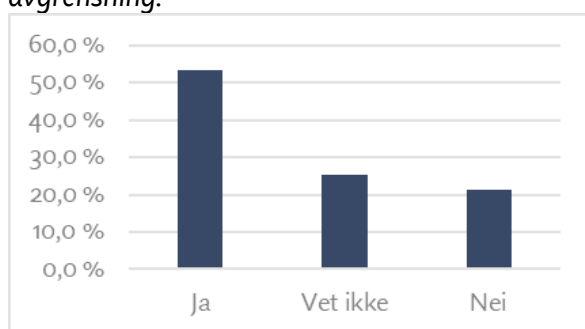
I tillegg til disse aktivitetene gjennomføres det månedlig kontroll av foreløpig bevilgningsregnskap.

Årshjulet vil kunne endre seg etter de fristene som settes. Normalt sett lyser direktoratet ut midler til medfinansieringsordningen i oktober, med forbehold om at midler blir vedtatt i statsbudsjettet i desember. Fristen for å sende inn søknader er da i januar påfølgende år. I 2021 var det imidlertid to søknadsrunder. I 2022 er søknadsfristen 21. mars, og tidspunktene i årshjulet vil forskyve seg etter dette.

Vedlegg 3 Andre resultater fra spørreundersøkelsen

Nedenfor følger noen resultater fra spørreundersøkelsen som ikke er brukt i figurer, og som ikke er spesifikt omtalt i rapporten. Disse funnene vil ikke gi endringer i de vurderingene og anbefalingene vi mener er viktige på de ulike punktene.

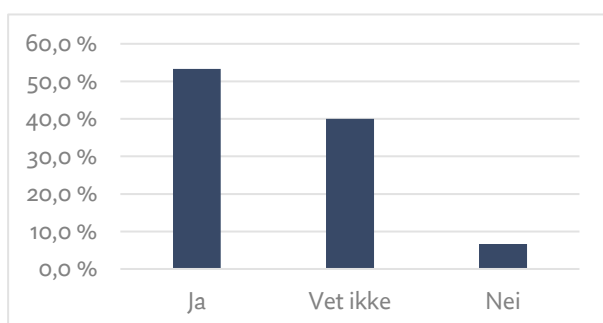
For tiltak i kategori 1, små og mellomstore digitaliseringstiltak, kan det gis inntil 50% medfinansiering, men maksimalt 15 mill kroner. Mener dere at dette er en hensiktsmessig avgrensning?



Figur 28 N = 75

Blant respondentene svarte 53 pst. at avgrensningen i retningslinjene var hensiktsmessig med sikte på hvor stor andel virksomhetene kan få i støtte. 21 pst. mente dette ikke var en hensiktsmessig avgrensning, mens 25 pst. svarte at de ikke visste.

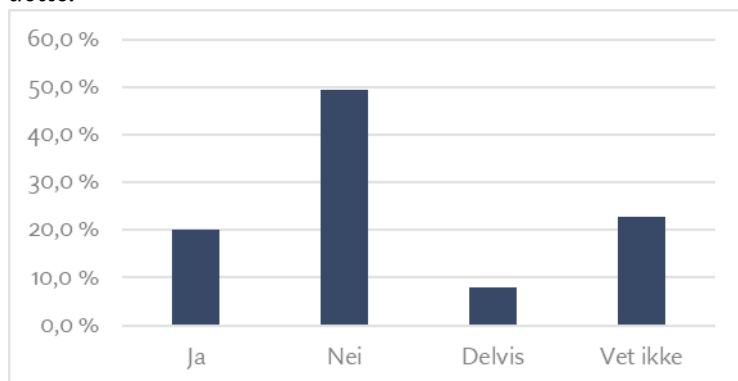
For tiltak i kategori 2, som understøtter regjeringens digitaliseringsstrategi, kan det gis inntil 85% medfinansiering, men maksimalt 85 mill kroner. Mener dere at dette er en hensiktsmessig avgrensning?



Figur 29 N = 75

53 pst. mente andelen det var mulig å få støtte til for prosjekter innen kategori 2 var hensiktsmessig avgrenset, mens syv pst. ikke mente dette. 40 pst. svarte at de ikke visste om dette var en hensiktsmessig avgrensning. Det kan være flere forklaringer til at det er så høy andel av virksomhetene som svarer «vet ikke». Det kan for eksempel skyldes at det fortsatt er en gruppe som ikke kjenner godt til utvidelsen av kategori 2 i medfinansieringsordningen, og at det er mange virksomheter som gir uttrykk for at prosjekter i kategori 2 ikke er aktuelle for deres virksomhet.

Prosjektene som får medfinansiering kan gå over maksimalt 4 år, men medfinansiering kan kun gis i 3 år (to budsjettoverføringer). Har dere hatt behov for medfinansiering over en lenger periode enn dette?



Figur 30 N = 75

Figuren viser at tilnærmet halvparten av respondentene (49 pst.) svarte at de ikke hadde hatt behov for medfinansiering over en lenger periode. 20 pst. svarte at de hadde hatt et slikt behov, mens åtte pst. delvis hadde hatt et slikt behov. 23 pst. svarte vet ikke.

Referanser

Concept: Rapport nr. 64 *Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i offentlig sektor*

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016): Brev fra DIFI til alle virksomheter: *Medfinansieringsordninga 2017 - endringer i vilkår for å få støtte*, 14.12.2016

Direktoratet for forvaltning og IKT (2018): *Kortversjon – Intern evaluering av medfinansieringsordninga etter tre tildelingsrunder*

Direktoratet for forvaltning og IKT (2018): Rapport frå spørjeundersøking om medfinansieringsordninga 2018.

Digitaliseringsdirektoratet: *Anbefaling om å endre retningslinjene for medfinansieringsordningen*. Brev fra Digitaliseringsdirektoratet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 11.05.2021:

Digitaliseringsdirektoratet: *Medfinansieringsordningen - vi observerer en vridning i type søknader til medfinansieringsordningen*, E-post fra Digitaliseringsdirektoratet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 9.03.2020

Digitaliseringsdirektoratet (09.03.2020): E-post til KMD, Medfinansieringsordningen - Vi observerer en vridning i type søknader til medfinansieringsordningen

Digitaliseringsdirektoratet: *Prosjektveiviseren*, Prosjektveiviseren.no

Digitaliseringsdirektoratet: *Årsrapport for Digitaliseringsdirektoratet 2020*

Direktorat for økonomistyring: *Veileder i gevinstrealisering*, 2015

Direktorat for økonomistyring (2016): *Utredningsinstruksen* av 19.02.2016

Direktorat for økonomistyring (2018): *Veileder i utredningsinstruksen*

Finansdepartementet: *Statens prosjektmodell*, Veileder 31.01.2020.

Finansdepartementet: *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten* Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS: *Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, 11.06.2019

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Sterkere virkemidler i digitaliseringsarbeidet* Brev til etatsdirektørene 17.11.2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Brev fra KMD til DIFI: Nye føringer for forvaltning av medfinansieringsordningen for lønnsomme digitaliseringsprosjekter i 2017, 14.12.2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): Digitaliseringsrundskrivet, 05.01.2021, H-7/20

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Retningslinje for medfinansieringsordningen*, Fastsatt av KMD 20.01. 2020. Sist endret 04.12.2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Medfinansieringsordning for lønnsomme prosjekter*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Tilskudsregelverk for StimuLab, 05.03.2019

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven av 10.02.20 med endringer av 01.07.2021.

KMPG (2019): *Evaluering av Digitaliseringsrådet*. Oktober 2019.

Meld. St. 27 (2015-2016): *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

Meld. St. 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*

Menon Economics: *StimuLab – Kunnskapsoppsummering*, Menon-publikasjon nr. 146/2020. Desember 2020.

Niskanen, William (1968): *Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy*

NOU 2015:1: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* (Produktivitetskommisjonen)

OECD: *Evaluation criteria*

Rambøll (2014), *Kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i IKT-utviklingsprosjekter*

Reglement for økonomistyring i staten, 12.12.2003 med endringer av 31. august 2021

Riksrevisjonen Rapport 1/2015: *Undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter*

R-109/2021 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser* (erstatte tidligere rundskriv R-109 fra 2014)

R 111/13 *Bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter*

Stortingsproposisjon nr. 1 2015-2016 for Kommunal og moderniseringsdepartementets område
Stortingsproposisjon nr. 1 2020-2021 for Kommunal og moderniseringsdepartementets område
Stortingsproposisjon nr. 1 2021-2022 for Kommunal og moderniseringsdepartementets område

Supplerende Tildelingsbrev til DIFI 25. juni 2015

Tildelingsbrev for Direktorat for forvaltning og IKT for 2016, 2017, 2018 og 2019

Tildelingsbrev for Digitaliseringsdirektoratet 2020 og 2021

Økonomi og virksomhetsinstruks for Digitaliseringsdirektoratet 01.01.2020