

# Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur

Delrapport





DATUM  
2018-03-23  
ERT DATUM  
2018-02-08

DIARIENR  
2018/40-5  
ER BETECKNING  
Fi2018/00585/DF

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur (delrapport)

Regeringen gav den 8 februari 2018 Statskontoret i uppdrag att föreslå modeller för fördelning av nyttor och förvaltningskostnader som kan ligga till grund för en bedömning av hur en långsiktig finansiering av förvaltningsutgifter för digital infrastruktur i statlig förvaltning kan utformas.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur (delrapport)* som en första redovisning av uppdraget.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Susanne Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Susanne Johansson





## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>5</b>
1.1	Uppdraget	5
1.2	Genomförande	5
1.3	Bakgrund	6
<b>2</b>	<b>Finansieringslösningar och modeller för att identifiera nyttor för digital samverkan</b>	<b>8</b>
2.1	Finansieringslösningar för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen	8
2.2	Principer och verktyg för samverkansprojekt	10
2.3	Befintlig finansiering av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna	12
<b>3</b>	<b>Erfarenheter från andra länder</b>	<b>13</b>
3.1	Sammanfattning	14
3.2	Danmark	14
3.3	Norge	18
3.4	Finland	20
3.5	Nederländerna	21
<b>4</b>	<b>Utgångspunkter för att fördela nyttor och förvaltningskostnader</b>	<b>23</b>
4.1	Uppdragets utgångspunkter	23
4.2	Utgångspunkter utifrån tidigare rapporter och lärdomar från andra länder	25
<b>5</b>	<b>Förslag till modeller för att fördela nyttor och kostnader</b>	<b>28</b>
5.1	Nytto- och kostnadsanalys	29
5.2	Två alternativ för fördelning av förvaltningskostnader	31



**STATSKONTORET**

**PM**

2018-03-26

2 (34)

Dnr 2018/40-5

## Sammanfattning

Statskontoret fick den 8 februari 2018 i uppdrag av regeringen att föreslå alternativa modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn. Utgångspunkten bör enligt uppdraget bl.a. vara Ekonomistyrningsverkets vägledning Nyttorealiserings 2.0. Modellerna ska redovisas i en delrapport till regeringen senast den 31 mars 2018. Denna promemoria utgör delrapporten. Därefter ska modellerna appliceras på verksamt.se, och redovisas i en slutrapport till regeringen senast den 15 maj 2018.

För att genomföra uppdraget har Statskontoret upphandlat en konsult, Ramböll Management Consulting. Som underlag för rapporten har Ramböll tagit del av rapporter om digital samverkan och finansiering, samt genomfört intervjuer i Sverige, Danmark och Finland.

### Tidigare utredningar förespråkar långsiktiga finansieringslösningar och ett förvaltningsövergripande perspektiv

Tidigare utredningar och rapporter om finansiering av gemensamma digitaliseringsprojekt pekar på att det behövs långsiktiga finansieringslösningar. Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster föreslår också i sitt slutbetänkande att finansieringen av förvaltningsgemensamma digitala funktioner ska utformas utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv.<sup>1</sup>

### Andra länder finansierar sin digitala infrastruktur på olika sätt

Danmark använder en nytto- och kostnadsmodell som underlag för budgetprocessen, men saknar principer för valet av finansieringslösning. Norge har som en del av sin digitaliseringsstrategi för offentlig sektor etablerat principer för finansiering av den digitala infrastrukturen. I Finland finansieras den digitala infrastrukturen genom anslag till en myndighet. Nederländerna har under det senaste året gått från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering.

### Det saknas ett urval av modeller för fördelning av nyttor och kostnader för förvaltningsstadiet

De tidigare studierna samt intervjuerna och dokumentstudierna i granskningen visar att det saknas ett urval av formaliserade modeller för att fördela nyttor och förvaltningskostnader för förvaltningsgemensamma digitala funktioner. De verktyg som finns för att fördela nyttor och kostnader – ESV:s Nyttorealiserings 2.0 och Statens Business Case i Danmark – är huvudsakligen utformade som underlag för investe-

---

<sup>1</sup> SOU 2017:117, s. 7.



ringsbeslut och som lednings- och styrningsverktyg för att realisera nyttorna av utvecklingsprojekt. Men verktygen erbjuder också lärdomar, metoder och principer. Andra länder har också erfarenheter från fördelning av kostnader och utformning av finansieringslösningar som Sverige kan bygga vidare på och som kan fungera som utgångspunkt för att organisera den digitala infrastrukturen för offentlig sektor i Sverige.

### Modeller för att fördela nyttor och kostnader

Uppdragsbeskrivningen, lärdomar från andra länder, samt tidigare utredningar om den digitala infrastrukturen för offentlig sektor ligger till grund för de utgångspunkter för fördelningen av nyttor och kostnader som denna rapport presenterar. Utgångspunkterna syftar till att skapa en gemensam förståelse för fördelningen av nyttor och förvaltningskostnader för förvaltningsgemensamma digitala funktioner.

Utifrån dessa utgångspunkter lämnas förslag på två modeller för hur nyttor och kostnader kan fördelas. Båda modeller baseras på en initial nytto- och kostnadsanalys. Därefter fördelas kostnaderna med utgångspunkt i att den digitala funktionen ska finansieras med avgift eller att den ska finansieras med anslag.



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Statskontoret fick den 8 februari 2018 i uppdrag av regeringen att föreslå alternativa modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn.<sup>2</sup> Utgångspunkten bör enligt uppdraget bl.a. vara Ekonomistyrningsverkets vägledning Nyttorealiserings 2.0. Modellerna ska redovisas i en delrapport till regeringen senast den 31 mars 2018. Denna promemoria utgör delrapporten. Därefter ska modellerna appliceras på verksamt.se, och redovisas i en slutrapport till regeringen senast den 15 maj 2018.

## 1.2 Genomförande

För att genomföra uppdraget har Statskontoret upphandlat en konsult, Ramböll Management Consulting.

För att ta fram förslag på modeller har Ramböll tagit del av tidigare rapporter om finansiering, styrning och fördelning av nyttor för förvaltningsgemensamma funktioner i en svensk kontext. Ramböll har fokuserat på rapporter från E-delegationen, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster.<sup>3</sup> Ramböll har också genomfört en dokumentstudie och intervjuer för att lära av hur de nordiska grannländerna (Norge, Finland och Danmark) samt Nederländerna har arbetat med kostnadsfördelning och finansiering av den digitala infrastrukturen. Intervjuerna har genomförts med företrädare för Direktoratet för förvaltning och ikt i Norge, Finansministeriet i Finland samt Digitaliseringsstyrelsen i Danmark. Ramböll har också fått synpunkter från Enheten för digital förvaltning på Finansdepartementet, eSam samt Ekonomistyrningsverket.

Dokumentstudien och intervjuerna visar att det saknas ett urval av formaliserade modeller för fördelning av nyttor och förvaltningskostnader som kan ligga till grund för en bedömning av hur en långsiktig finansiering för digital infrastruktur i statlig förvaltning kan utformas. Men det finns också lärdomar, metoder och principer att ta med sig från tidigare arbeten om fördelning av nyttor och kostnader.

Med utgångspunkt i detta föreslår vi två modeller för fördelning av nyttor och kostnader. Modellerna följer båda ett standardiserat sätt att fördela nyttor på utifrån

---

<sup>2</sup> Uppdrag att föreslå modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn (Fi2018/00585/DF).

<sup>3</sup> SOU 2017:23, SOU 2017:114.

ESV:s Nyttorealiserings 2.0 och Statens business case-model. De skiljer sig åt genom att fördela kostnaderna genom antingen anslag eller avgift.

Denna rapport är den första delrapporteringen av uppdraget. I nästa steg kommer modellen att tillämpas på förvaltningen av webbplatsen verksamt.se. I rapporteringen av tillämpningen är det möjligt att modellen utvecklas.

### 1.3 Bakgrund

Riksrevisionen framhåller i rapporten *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* att bristande finansiering är ett huvudproblem för digitaliseringen av statliga myndigheter, landsting och kommuner. Riksrevisionen betonar att de gemensamma e-förvaltningsprojekten saknar tydlig finansiering.<sup>4</sup>

Efter att Riksrevisionen konstaterade att det finns brister i den offentliga digitaliseringen har flera initiativ tagits. Särskilt relevant är att Myndigheten för digital förvaltning från den 1 september 2018 kommer att ha i uppgift att samordna, utveckla, förvalta och tillhandahålla en nationell digital infrastruktur för den offentliga sektorn.<sup>5</sup> Denna nationella digitala infrastruktur omfattar de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna.<sup>6</sup> Det är de funktioner som utvecklas i för att stödja digitaliseringen av förvaltningen och som ska tillhandahållas till en bred grupp aktörer inom den offentliga sektorn eller till enskilda.<sup>7</sup> Dessa funktioner har infrastrukturkaraktär eftersom de är ”nödvändiga förutsättningar för myndighetsövergripande e-tjänster”.<sup>8</sup> Exempel på sådana funktioner är säkra elektroniska försändelser (Mina Meddelanden), den sammansatta bastjänsten för ekonomiskt bistånd (SSBTEK) och portalen verksamt.se.

---

<sup>4</sup> Riksrevisionen 2016:14, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* s. 7.

<sup>5</sup> Kommittédirektiv, *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn* (Dir 2017:117), s. 4

<sup>6</sup> Ramböll använder begreppet *förvaltningsgemensamma digitala funktioner* för de digitala tjänster, lösningar och funktioner som tillsammans är den digitala infrastrukturen för offentlig sektor. Begreppet används efter förslag från Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster (Se SOU 2017:117, s. 105).

<sup>7</sup> Kommittédirektiv, *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn* (Dir 2017:117), s. 4

<sup>8</sup> Uppdrag att föreslå modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn (dir.nr Fi2018/00585/DF).



Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster bedömer i sitt slutbetänkande att riksdagen och regeringen måste styra resurserna till de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv.<sup>9</sup> Men i dag finns det inga modeller som kan ligga till grund för en bedömning av hur långsiktig finansiering av förvaltningsutgifter för digital infrastruktur kan utformas.

---

<sup>9</sup> Utredningen problematiserar vidare kring att regeringens bestämmelser om hushållning och effektiv hantering av skattebetalarnas pengar riktar sig till respektive offentlig myndighet och inte till förvaltningen som helhet. Men utredningen lyfter även att myndigheter, enligt 6 § Myndighetsförordningen (2007:515), har i uppgift att genom samarbete med andra aktörer ta till vara på fördelar som kan vinnas för enskilda, samt för staten som helhet. Se SOU 2017:117, s. 125.

## 2 Finansieringslösningar och modeller för att identifiera nyttor för digital samverkan

Detta kapitel ger en översikt över tidigare utredningar om digital samverkan och finansiering av förvaltningsgemensamma funktioner. Kapitlet redogör för hur förvaltningsgemensamma digitala funktioner finansieras i dag.

### 2.1 Finansieringslösningar för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen

Finansieringslösningar för digitala projekt och gemensamma digitala tjänster har diskuterats i flera rapporter de senaste åren. Nedan redogör vi för vad tidigare rapporter kommit fram till.

#### E-delegationen rekommenderar finansieringslösningar som var tydliga, transparenta och långsiktiga

E-delegationen publicerade 2013 en översikt över finansieringslösningar för digitala samverkansprojekt.<sup>10</sup> Även om översikten i huvudsak belyser finansieringen för i sammanhanget mindre samverkansprojekt finns det principiella resonemang som kan återanvändas. E-delegationen rekommenderar särskilt att man bör eftersträva *tydlighet, transparens* och *långsiktighet* när man väljer finansieringsform. Tydlighet innebär överenskommelser och avtal bör vara skriftliga. Transparens innebär avses att det ska vara möjligt för medborgare att granska hur de allmänna medlen används. Långsiktighet innebär att finansieringsformen ska ta höjd för att kunna användas i fler faser av samverkansprojekt, samt klara av att en eller flera parter lämnar eller ansluter sig till projekten.<sup>11</sup> Översikten innehåller också en rad fallstudier som undersöker olika samverkansprojekt, bland annat för två digitala funktioner vars nuvarande versioner, beroende på definition, kan sägas ingå i den digitala infrastrukturen för offentlig sektor: [verksam.se](http://verksam.se) och Svensk e-legitimation.

#### Ekonomistyrningsverket föreslår att alla statliga myndigheter ska bidra till att finansiera den digitala infrastrukturen

ESV publicerade 2016 rapporten *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*.<sup>12</sup> Den omfattar de digitala tjänsterna Mina meddelanden, Sammansatt Bästjänst Ekonomiskt Bistånd (SSBTEK), E-legitimationsnämnden och E-legitima-

---

<sup>10</sup> E-delegationen, 2013, *Översikt av finansieringslösningar för e-förvaltning*.

<sup>11</sup> Ibid., s. 14.

<sup>12</sup> ESV, 2016, *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*, ESV dnr 1.1-397/2015.

tionsnämndens ansvar för federationstjänsterna samt informationsutbyte av grunddata. ESV föreslår att alla statliga myndigheter ska bidra till finansieringen av anslagen för de gemensamma tjänsterna. ESV presenterar i rapporten ett förslag till en fördelningsnyckel för att ta fram de belopp som myndigheterna ska bidra med, baserat på myndigheternas kostnader för personal.

ESV:s förslag har använts delvis i övergången från avgiftsfinansiering till anslagsfinansiering av grunddata. Övergången genomfördes genom en omfördelning av medel från de statliga myndigheterna som tidigare har fakturerats avgifter för grunddata till de myndigheter som tillhandahåller grunddata.<sup>13</sup>

### Ekonomistyrningsverket och Utredningen om effektiv styrning av digitala tjänster är överens om att anslag är att föredra framför avgifter

ESV framför även i sin rapport från 2016 att avgiftsfinansiering av gemensamma digitala tjänster förstärker myndighetsperspektivet på bekostnad av det förvaltningsgemensamma perspektivet.<sup>14</sup> Anslagsfinansiering ökar också möjligheterna för riksdagen och regeringen att styra verksamheterna och bestämma deras ambitionsnivå. Därför ger finansiell styrning med anslag ger, jämfört med avgiftsfinansiering, på så sätt större möjligheter att skapa ett yttre effektiviseringsstryck på myndigheterna.<sup>15</sup>

Med utgångspunkt i ESV:s rapport gav Finansdepartementet (tidigare Näringsdepartementet) Ramböll i uppdrag att analysera nyttorna med ESV:s förslag. Ramböll bedömer i sin analys att en övergång från avgiftsfinansiering till anslagsfinansiering på sikt skulle:

- öka incitamenten för myndigheterna att ansluta och nyttorealiserar på de gemensamma digitala tjänsterna.
- minska incitamenten för myndigheterna att investera i alternativ till förvaltningsgemensamma digitala tjänster.
- minska de administrativa kostnaderna för myndigheterna.<sup>16</sup>

Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster bedömer i sitt slutbetänkande att avgiftsfinansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner

---

<sup>13</sup> ESV 2017, *Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting*, 2017:54, s. 31 f.

<sup>14</sup> ESV, 2016, *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*, ESV dnr 1.1-397/2015, s. 10.

<sup>15</sup> Ibid. s. 11.

<sup>16</sup> Ramböll, *PM Nyttor med anslagsfinansiering av digitala gemensamma tjänster*, 2016/06/17.

inte är en tillräckligt förutsägbar, stabil eller långsiktig finansieringsform för att funktionerna ska kunna leverera de förväntade resultaten på ett effektivt sätt.<sup>17</sup> Enligt utredningen kan endast anslagsfinansiering ge myndigheten långsiktiga och stabila förutsättningar att stödja förvaltningens utveckling och öka den samverkan inom hela den offentliga förvaltningen som riksdagen och regeringen vill främja.<sup>18</sup> Organisationskommittén för Myndigheten för digital förvaltning har också meddelat att den nya myndigheten endast kommer att ta ut avgift för seminarier, utbildningar, konferenser och informationsmaterial.<sup>19</sup> Myndigheten kommer alltså inte att ta ut en avgift för att myndigheter ska ansluta sig till den digitala infrastrukturen.

## 2.2 Principer och verktyg för samverkansprojekt

E-delegationen, eSam och ESV har publicerat flera rapporter, samt tagit fram verktyg och vägledningar, för att stötta myndigheters digitaliseringsarbete. Nedan redogör vi särskilt för E-delegationen och eSams rapporter om digital samverkan samt Ekonomistyrningsverkets rapporter om ramverk och modeller för att kartlägga it-kostnader och it-nyttor.

### E-delegationen och eSam lyfter fram behovet av att identifiera kostnader och nyttor vid gemensamma digitala lösningar

I E-delegationens *Principer för digital samverkan 1.3* framgår att förvaltningsgemensamma funktioner kan leda till komplexa kostnads- och nyttomodeller. Komplexiteten uppstår i och med att de nyttor som realiserar vid en gemensam digital funktion kan uppkomma hos andra än de som gjort investeringen. Det påverkar såväl incitamenten att delta som finansierings- och förvaltningsmodeller. E-delegationen menar vidare att vissa digitala satsningar inte kommer att finansiera sig själva, men är nödvändiga för att kunna utveckla andra lösningar. Därför är det viktigt att utarbeta finansieringsmodeller som tydligt visar hur nyttor och kostnader fördelas.<sup>20</sup>

E-delegationen skriver också i *Vägledning för digital samverkan 4.1*, att kravet på att nytta och kostnad för ett utvecklingsinitiativ måste uppstå inom samma organisation hindrar samverkan. För att undanröja hindret behöver de samverkande aktörerna höja blicken när den egna organisationen inte ser någon direkt egen nytta av samverkan.<sup>21</sup> Risken är annars att organisationerna inte anser att det är värt att samverka

---

<sup>17</sup> SOU 2017:114, s. 127.

<sup>18</sup> Ibid., s. 127.

<sup>19</sup> Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn, Budgetunderlag för myndigheten för digitalisering av den offentliga sektorn 2019–2021, s. 5 (Dir. 2017:117).

<sup>20</sup> E-delegationen, 2015, *Vägledande principer för digital samverkan*, s. 10.

<sup>21</sup> E-delegationen, 2015, *Vägledning för digital samverkan v4.1*, s. 68.

kring det som är värdefullt utifrån kundens perspektiv eller för samhället i stort. Enligt E-delegationen krävs det någon form av central finansiering och en tydlighet i hur kostnader fördelar sig mellan aktörer för att komma igång med digital samverkan. E-delegationen förespråkar att de samverkande aktörerna gemensamt tar fram ett så kallat business case som ser till nyttor ur ett kund- och förvaltningsgemensamt perspektiv.<sup>22</sup>

Även eSam lyfter fram behovet av att redogöra för kostnader och nyttor. I rapporten *Behovsdriven utveckling – en vägledning* från 2016 skriver eSam att en kostnads- och nyttokalkyl är en förutsättning för att identifiera en finansieringslösning av gemensamma funktioner där nyttan uppstår hos andra aktörer än hos de som har finansierat funktionen.<sup>23</sup>

### Ramverk för it-kostnader

Ekonomistyrningsverket har under 2017 och i början av 2018 haft i uppgift att undersöka möjligheten att använda ett gemensamt ramverk för it-kostnader i staten. Ramverket heter *Technology Business Management* (TBM). ESV har genomfört ett pilotprojekt med en rad myndigheter, bland annat Bolagsverket och Tillväxtverket.<sup>24</sup>

Ramverket strukturerar it-kostnader, it-användning och tjänster på ett enhetligt sätt i samband med bland annat planering och uppföljning av verksamheten. TBM sammanställer underlag till affärs- och verksamhetsmässiga beslut som är relaterade till it. Det kan exempelvis handla om avvägningar mellan nyttor och kostnader för levererade it-tjänster från en myndighets it-organisation till dess kärnverksamhet.<sup>25</sup>

ESV konstaterar att en av nyttorna med ramverket är att en gemensam definition av it-kostnader förenklar för myndigheter att jämföra it-kostnader. Detta ökar transparensen mellan myndigheter och ger upphov till gemensamma frågor. ESV konstaterar i sin slutrapportering av uppdraget att det i nuläget inte är möjligt att jämföra it-kostnader mellan de myndigheter som ingått i pilotprojektet, men att det kommer att vara möjligt på sikt.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid., s. 68.

<sup>23</sup> eSam, 2016, *Behovsdriven utveckling – en vägledning*, s. 42

<sup>24</sup> Ekonomistyrningsverket, 2018, *Pilotprojekt om ramverk för it-kostnader (TBM)*, ESV 2018:28.

<sup>25</sup> Ibid., s. 15.

<sup>26</sup> Ekonomistyrningsverket, 2018, *Pilotprojekt om ramverk för it-kostnader (TBM)*, ESV 2018:28, s. 6.

## Ett ramverk för att redovisa nyttor vid förändring - Nyttorealiserings 2.0

Nyttorealiserings 2.0 består av en vägledning och ett verktyg för offentliga verksamheters arbete med nyttorealiserings ur ett lednings- och verksamhetsstyrningsperspektiv.<sup>27</sup> Nyttorealiserings 2.0 etablerar en gemensam begreppsapparat.<sup>28</sup> Den vägleder också i val av arbetsätt för att identifiera, specificera, planera, realisera och följa upp nyttor. Verktöget kan också användas som ett ramverk i arbetet med att ta fram strategier för nyttorealiserings.

Nyttorealiserings 2.0 används för att ta fram så kallade *business case* för förändringsinsatser genom att sammanställa kostnader och nyttor för olika intressenter. Verktöget ger ett underlag för att följa upp nyttor och effekter i verksamheten innan, under och till viss del efter en utvecklingsinsats.

Nyttorealiserings 2.0 är *inte* ett verktyg för att identifiera finansieringslösningar. Det är inte heller avsett att användas under förvaltningsstadiet. Men det finns ändå principer, begrepp och tankesätt som med fördel kan användas även för att fördela nyttor och förvaltningskostnader för förvaltningsgemensamma digitala funktioner. Särskilt relevanta är vissa av de värderingsprinciper för att genomföra nyttoanalyser som finns beskrivna i bilaga 4 till Nyttorealiserings 2.0.<sup>29</sup> Några av principerna är allmän- giltiga och kan användas direkt för det aktuella syftet, medan andra behöver anpassas, till exempel för att identifiera nyttor och kostnader för förvaltningsgemensamma digitala funktioner.

### 2.3 Befintlig finansiering av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna

Frågan om hur finansieringen och styrningen av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna ska se ut har diskuterats de senaste åren.

Vissa funktioner förvaltas och tillhandahålls av en aktör och finansieras genom avgift från andra delar av förvaltningen, medan andra anslagsfinansieras. Regeringen har beslutat att Myndigheten för digital förvaltning ska samordna, utveckla, förvalta och tillhandahålla den nationella digitala infrastrukturen.<sup>30</sup> Myndighetens verksamhet beräknas vara i full gång under 2020.

---

<sup>27</sup> Ekonomistyrningsverket, 2016, *Nyttorealiserings version 2.0*.

<sup>28</sup> Exempelvis definieras *nytta* som en mätbar förändring vilken uppfattas som positiv av en eller flera intressenter och som bidrar till ett eller flera verksamhetsmål.

<sup>29</sup> Ekonomistyrningsverket, 2017, *Vägledning i Nyttorealiserings version 2.0 – Huvudrapport med bilagor*, s. 15.

<sup>30</sup> Kommittédirektiv för Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn (dir. 2017:117).



## Finansiering av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna

E-legitimationsnämnden och Skatteverkets förvaltning av Mina meddelanden är i dag anslagsfinansierade. Sedan 2017 anslagsfinansieras även utbyte av grunddata mellan myndigheter. Övergången till anslagsfinansiering genomfördes genom att omfördela medel från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag till de myndigheter som förvaltar de förvaltningsgemensamma funktionerna och tillhandahåller grunddata.<sup>31</sup>

- Riksdagen har för åren 2019–2021 beslutat att 62,5 miljoner kronor ska användas för åtgärder för nationell digital infrastruktur.<sup>32</sup> Regeringen har också beslutat att 56,6 miljoner kronor ska användas för öppna data under 2019–2020.<sup>33</sup> Organisationskommittén för Myndigheten för digital förvaltning föreslår att medlen från och med årsskiftet 2018/2019 ska tillfalla den nya myndigheten.<sup>34</sup> Organisationskommittén anser också att myndighetens budget behöver förstärkas för att samordna, utveckla, förvalta och tillhandahålla en nationell digital infrastruktur för den offentliga sektorn. Kommittén föreslår särskilt att:
  - 20 miljoner kronor tillförs till förvaltningsanslaget för att ge stöd till frivillig samverkan mellan olika aktörer.
  - myndigheten får 9 miljoner kronor för 2019 och 16 miljoner kronor för år 2020–2021 för varaktiga insatser i form av samordning, stöd och kommunikation för att införa eIDAS-förordningen.
  - myndigheten får 5 miljoner kronor för att ge stöd, information och vägledning till de myndigheter, företag och privatpersoner som berörs att nya EU-direktiv införs, bland annat de om e-faktura och webbtillgänglighet.<sup>35</sup>

## 3 Erfarenheter från andra länder

I detta kapitel presenterar vi en översikt av hur Danmark, Norge, Finland och Nederländerna finansierar och fördelar nyttor och kostnader inom sina respektive motsvarigheter till den nationella digitala infrastrukturen för offentlig sektor. På grund av

---

<sup>31</sup> Regeringen, 2016, Budgetproposition 2017, Prop. 2016/17:1, UO 22, s.116.

<sup>32</sup> Åtgärder för nationell digital infrastruktur i detta avseende omfattar inte verksamt.se.

<sup>33</sup> Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn, Komm2018/00191, s. 5.

<sup>34</sup> Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn (Fi 2017:09).

<sup>35</sup> Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn, Delredovisning från Kommittén för inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn, Komm2018/00191, s. 2.

skilda förvaltningstraditioner, förutsättningar och vägval är det inte möjligt att göra en helt jämförbar framställan. Men översikten visar ändå vissa genomgående mönster. Nedan sammanfattar vi iakttagelserna och därefter beskriver vi varje land för sig i varsitt avsnitt.

### 3.1 Sammanfattning

Styrningen och organiseringen av en digital infrastruktur för offentlig sektor varierar mellan de länder som ingår i vår undersökning. I Danmark är det obligatoriskt att använda ett business case-verktyg för att analysera kostnader och nyttor för it-projekt, och då även förvaltningsgemensamma digitala funktioner. Varje business case används som underlag för budgetdiskussioner. Danmark har inga riktlinjer för finansieringen av den digitala infrastrukturen och olika lösningar finansieras på olika sätt.

Nederländerna och Norge saknar ett formaliserat ramverk för att mäta nyttor, däremot har dessa länder tagit fram principer för hur finansieringen ska utformas. I båda länderna har principerna tagits fram för att uppnå långsiktighet i finansieringen.

Norge, Danmark och Nederländerna använder både avgifter och anslag för att finansiera den digitala infrastrukturen. Anslag används i huvudsak för drift och förvaltning, medan avgifter tas ut för rörliga kostnader som hör till användning.

Finland finansierar utvecklingen och förvaltningen av den digitala infrastrukturen genom anslag till den ansvariga myndigheten Befolkningsregistercentralen. Sedan januari 2018 samfinansieras vidareutvecklingen av delar av den digitala infrastrukturen tillsammans med Estland inom ramen för *Nordic Institute for Interoperability Solutions*.

I Finland kan offentliga verksamheter ansöka om implementeringsbidrag för att finansiera sin egen anslutning till den digitala infrastrukturen. Ingen avgift tas ut av den förvaltande myndigheten eftersom detta skulle kunna utgöra en barriär för användning.

### 3.2 Danmark

Danmark har sedan 2011 en särskild myndighet, Digitaliseringsstyrelsen, som ansvarar för digitaliseringen av offentlig sektor. Digitaliseringsstyrelsen sorterar under

Finansdepartementet. I nuläget arbetar myndigheten med att införa regeringens strategi för digitalisering av offentlig sektor – ”fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016–2020”.<sup>36</sup>

De förvaltningsgemensamma digitala funktioner som räknas som digital infrastruktur i Danmark är:

- medborgar- och affärsorienterade funktioner: Borger.dk, Virk.dk och Sundhed.dk
- identitets- och rättighetshanteringsfunktioner: NemID och Nem Log-in
- kärnsystem: NemHandel, Digital Post, Datafordeler och NemKonto
- stödsystem: NemHandelsregistret, Fjernprint och NemSMS
- data: CPR, CVR, eIndkomst, Matrikel, BBR och Geografiske kort

Samtliga funktioner är offentligt ägda och förvaltade, utom NemID<sup>37</sup>.

### Danmark har ingen enhetlig finansieringslösning för den digitala infrastrukturen

Danmark saknar principer för hur finansieringen av den digitala infrastrukturen ska utformas. Det senaste decenniet landet på olika sätt försökt att identifiera långsiktiga finansieringslösningar. Det har lett till att olika förvaltningsgemensamma digitala funktioner finansieras genom olika finansieringslösningar beroende på sammanhang. De förvaltningsgemensamma digitala funktionerna i Danmark utvecklades först inom staten, men har med tiden utvidgats för att kunna användas av kommuner, regioner och även privata företag.

Vissa förvaltningsgemensamma digitala funktioner är obligatoriska att använda för statliga myndigheter, och i vissa fall även för kommuner. Det beror på att Danmark vill säkerställa att vissa register är fullständiga, omfattande och giltiga.

### Danmark använder ett business case-verktyg för att analysera nyttor och kostnader med it-projekt

Digitaliseringsstyrelsen använder ett business case-verktyg för att kvantifiera och härleda nyttor och kostnader som uppstår till följd av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna.<sup>38</sup> Verktyget är obligatoriskt att använda av myndigheter som

---

<sup>36</sup> Digitaliseringsstyrelsens websida: <https://digst.dk/strategier/digitaliseringsstrategien/>. Hämtad: 2018-03-08

<sup>37</sup> Ägs av företaget Nets A/S

<sup>38</sup> Digitaliseringsstyrelsen, 2018, Vejledning til statens business case-model, <https://digst.dk/media/16056/vejledning-til-statens-business-case-model-v35.pdf>.

grund för investeringsbeslut i it-projekt. Verktöget hjälper myndigheterna att genomföra en detaljerad kartläggning och beräkning av ett projekts nyttor och kostnader. Det gör det möjligt att visa hur de olika delarna av de förvaltningsgemensamma funktionerna gagnar samhället. I Danmark har särskild vikt lagts på att uppskatta nyttorna i relation till de övergripande målen med digitaliseringen av den offentliga sektorn, exempelvis öppenhet. I grunden liknar det tankesättet i Nyttorealiserings 2.0<sup>39</sup>, som synliggör nyttorna genom att kvantifiera dem.<sup>40</sup> Det är obligatoriskt för samtliga förvaltningsövergripande digitala funktioner att använda relevanta delar av modellen.<sup>41</sup>

### Danmark använder olika finansieringslösningar för den digitala infrastrukturen

Olika förvaltningsgemensamma digitala funktioner finansieras på olika sätt. De finansieringslösningar som används är:

- Avgiftsfinansiering per användning (till exempel för NemSMS). Varje nyttjande myndighet, privatperson eller företag betalar en avgift till den förvaltande myndigheten vid de tillfällen då tjänsten nyttjas.
- Anslagsfinansiering för förvaltning av tjänster (till exempel för Virk.dk). Förvaltande myndighet erhåller finansiering i form av anslag från staten. Tjänsten blir således fri att använda för myndigheter, privatpersoner och företag.
- Anslagsfinansiering för att tillgängliggöra data (till exempel för företagsregistret CVR). Staten kan i vissa fall ”köpa loss” data och sedan tillgängliggöra den för myndigheter, privatpersoner och företag kostnadsfritt.<sup>42</sup>

I Danmark har en avgift per användning förordats för att det på ett transparent sätt visar vad funktionen kostar och vilka som använder den. Det kan även anses vara eftersom den nyttjande myndigheter betalar för sin användning. Nackdelen som har identifierats är att myndigheterna verkar underkonsumera dessa tjänster och att avgiften skapar incitament att inte ansluta till funktionen i den mån som hade varit optimalt för samhället i stort. NemSMS är exempel på en förvaltningsgemensam digital funktion som använder denna typ av avgiftsfinansiering. NemSMS gör det

---

<sup>39</sup> Ekonomistyrningsverket 2016, *Vägledning i nyttorealiserings version 2.0*.

<sup>40</sup> Nyttorna kategoriseras i fyra olika typer: budgetmässiga, produktivitetshöjande, samhälls-ekonomiska och rent kvalitativa.

<sup>41</sup> Vad som är relevant baseras i viss mån på vilket övergripande syfte funktionen har, effektivitet, kvalitetsförbättring eller lagkrav. Det krävs en tydlig motivering till vad som inte ska anses vara relevant.

<sup>42</sup> Erhvervsstyrelsens hemsida, Grunddata, [http:// https://erhvervsstyrelsen.dk/grunddata](https://erhvervsstyrelsen.dk/grunddata), hämtad 2018-03-13.

möjligt för myndigheter att skicka SMS till medborgare för 0,05 danska kronor per SMS.

När det gäller anslagsfinansiering är det möjligt att ge den förvaltande myndigheten anslag för en fyraårsperiod. Detta ger bättre förutsättningar för långsiktighet och mindre risker för underkonsumtion. Anslagsfinansiering har typiskt används för de funktioner som inte ger upphov till någon marginalkostnad, det vill säga att kostnaden för förvaltning inte ökar för att myndigheter använder funktionen. Ett exempel på en förvaltningsgemensam funktion som anslagsfinansieras är Virk.dk.

År 2012 beslutade den danska regeringen, kommuner och regioner om ett så kallat grunddataprogram. Syftet var att öppna upp stora mängder data och tillhandahålla dem enkelt genom en så kallad datafordelare.<sup>43</sup> Vissa delar av dessa data var tidigare avgiftsbelagda till andra myndigheter, företag och medborgare. Sedan 2013 är exempelvis kostnadsfritt att använda företagsregistret CVR. Antalet databaser som tillgängliggörs fritt inom datafordelaren har sedan dess fortsatt att öka.<sup>44</sup>

I vissa fall är kommuner med och finansierar delar av den digitala infrastrukturen. I dessa fall används *den totala balanseringsprincipen (DUT)*, vilket motsvarar finansieringsprincipen i Sverige.<sup>45</sup> DUT säger att en ny reglering som ändrar kommunernas kostnader ska medföra en förändring av anslag till kommunerna. Tidigare användes en utvidgad princip, den så kallade *digi-DUT*.<sup>46</sup> Denna skiljer sig från finansieringsprincipen på så sätt att kommunerna får behålla de nyttor som de får till följd av den förvaltningsgemensamma funktionen som de har anslutit sig till. Därför minskade inte kommunernas anslag från regeringen för de nyttor som uppstått. Detta sågs som ett sätt att skapa incitament för kommunerna att ansluta sig till de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna. Men sedan dess har Danmark övergivit denna regel och i stället tillämpas *den totala balanseringsprincipen* i dess grundform även för förvaltningsgemensamma digitala funktioner.

---

<sup>43</sup> Geoforum Perspektiv, 2014, *Grunddataprogrammet – en dansk infrastrukturmodell för offentliga data*, s. 39.

<sup>44</sup> Digitaliseringsstyrelsen, Endnu et grunddataregister tilgængeligt på Datafordeleren, <https://digst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/marts/dagi-paa-datafordeleren/>, hämtad 2018-03-13.

<sup>45</sup> Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) på danska, motsvarar finansieringsprincipen i Sverige.

<sup>46</sup> OECD, 2010, *e-Government Studies Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, s. 113–114.

### 3.3 Norge

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ansvarar för att samordna Norges förvaltningsgemensamma digitala funktioner. Difi är placerad under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De förvaltningsgemensamma digitala funktioner som utgör den digitala infrastrukturen i Norge är:

- Portalen Altinn
- Servicetjänsterna ID-porten (eID) och Digital postkasse til innbygger
- Databaserna Matrikkelen (egendom), Folkeregisteret (folkbokföring), Enhetsregisteret (juridiska personer) samt Kontakt- og reservasjonsregisteret (e-post och mobiltelefonnummer till medborgare).<sup>47</sup>

#### Norge har tagit fram principer för finansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner

Den norska regeringen har sedan 2015 elva strategiska principer som vägleder utveckling och förvaltning av den digitala infrastrukturen.<sup>48</sup>

En av dessa principer behandlar finansieringen. Principen framhåller att de finansieringslösningar som används för den digitala infrastrukturen ska möjliggöra snabb och användardriven tjänsteutveckling. Finansieringslösningarna ska också ge förutsägbara kostnader för både den nyttjande<sup>49</sup> och förvaltande myndigheten.<sup>50</sup> Principen om finansiering förtydligas med följande underprinciper:

- Finansieringsmodellerna ska vara enkla och förutsägbara, och innebära så lite administration som möjligt.
- Fasta kostnader för utveckling och förvaltning ska täckas genom anslagsfinansiering till den förvaltande myndigheten.
- Den förvaltande myndigheten ska vara transparent med sina kostnader så att det framgår vad som används till förvaltning och vad som används till utveckling.
- Den förvaltande myndigheten ska inte ta ut avgifter för att ge tillgång till grunddata från *register* som ingår i den digitala infrastrukturen.

---

<sup>47</sup> Regjeringen (Norge), *Hva er felleskomponenter?*, hämtad 2018-03-08.

<sup>48</sup> Ibid s. 74–75

<sup>49</sup> Nyttjande myndighet (eller tjensteiere på norska) är de myndigheter (eller kommuner) som använder sig av de förvaltningsgemensamma funktionerna till att tillhandahålla e-tjänster till medborgare och företag.

<sup>50</sup> Meld. St. 27, *Digital agenda for Norge*. 2015, s. 74–75

- För de förvaltningsgemensamma digitala funktioner som inte är register ska den förvaltande myndigheten ta betalt av de nyttjande myndigheterna för sina omkostnader, det vill säga för rörliga kostnader som uppstår när funktionen används. De nyttjande myndigheterna betalar en proportionell andel av den förvaltande myndighetens omkostnader.
- Betalning mellan myndigheter ska som huvudregel ske genom avgift.
- En eller flera nyttjande myndigheter kan tillsammans beställa en anpassad funktionalitet från den förvaltande myndigheten, men måste då finansiera utvecklingen av funktionen. Detta kan ske under förutsättning att utvecklingen är kompatibel med den förvaltande myndighetens kapacitet och övriga åtaganden.

### Norge har en generell regel för finansiering av den digitala infrastrukturen

Den praktiska finansieringen av de olika förvaltningsgemensamma digitala funktionerna varierar i Norge. Men landet har en generell regel som säger att:<sup>51</sup>

- fasta kostnader för drift, underhåll och vidareutveckling av funktionerna ska anslagsfinansieras till den förvaltande myndigheten
- rörliga kostnader som omkostnader till följd av användning och beställd utveckling av funktionen finansieras av de nyttjande myndigheterna genom avgifter.

Olika funktioner skiljer mellan hur de delar upp rörliga och fasta kostnader. För tjänsten eID betalar exempelvis de myndigheter och kommuner som använder tjänsten fler än 200 000 gånger årligen en särskild avgift. För portalen Altinn användes tidigare en modell där kostnader fördelades mellan de nyttjande myndigheterna baserat på de *potentiella* nyttorna de fick av tjänsten. Modellen avskaffades senare, eftersom det visade sig svårt för några av de största och mest komplexa myndigheterna att realisera de potentiella nyttorna. Detta anknyter till en tidigare diskussion som Difi fört.<sup>52</sup> Difi menade att kraven för att få finansiering för förvaltningsgemensamma digitala funktioner kräver en alltför tydlig koppling till de potentiella nyttorna. Detta hämmar utvecklingen av de förvaltningsgemensamma funktionerna, enligt Difi.

---

<sup>51</sup> Difi 2016, *Konkretisering av samordning og styring av felleskomponentene*, [https://www.difi.no/sites/difino/files/20161026\\_sak\\_18-16\\_st\\_5.1\\_leveranse\\_3\\_konkretisering\\_av\\_samordning\\_og\\_styring\\_av\\_felleskomponenten\\_e\\_v\\_0.5.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/20161026_sak_18-16_st_5.1_leveranse_3_konkretisering_av_samordning_og_styring_av_felleskomponenten_e_v_0.5.pdf).

<sup>52</sup> Difi 2010, *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor – Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles*.

De flesta registerfunktioner är till skillnad från eID och Altinn avgiftsfria för de nyttjande myndigheterna. Det innebär att de är fullständigt finansierade av statliga anslag.

### 3.4 Finland

Finland tog ett förvaltningsgemensamt grepp om den digitala infrastrukturen under perioden 2014–2017 genom *Handlingsprogrammet för nationella servicearkitekturen* (KaPa-programmet). KaPa-programmet omfattade utveckling och vidareutveckling av förvaltningsgemensamma digitala funktioner för att skapa en interoperabel infrastruktur för digitala tjänster.<sup>53</sup> Inom ramen för programmet utvecklades bland annat lösningar för e-identifikation, en meddelandetjänst, en nationell portal samt en plattform för att byta information mellan myndigheter och företag (en så kallad X-road-plattform). Finansdepartementet i Finland ansvarade för programmet, medan Befolkningsregistercentralen ansvarade för utveckling och förvaltning. Programmet hade en budget på 100 miljoner euro, varav cirka 40 miljoner euro var bidrag till kommuner och myndigheter för att ansluta sig till funktionerna inom infrastrukturen.<sup>54</sup> Programmet genomfördes till en lägre kostnad (ungefär 77 miljoner euro) än vad som budgeterats. Vissa av tjänsterna inom programmet blev dessutom färdiga före utsatt tid. Däremot var inte utvecklingen av meddelandetjänsten slutförd vid programperiodens slut.

År 2017 upprättade Finland och Estland tillsammans the *Nordic Institute for Interoperability Solutions* (NIIS). NIIS har i uppdrag att vidareutveckla X-road. Detta innebär vidare att det huvudsakliga ansvaret för att utveckla delar av den digitala infrastrukturen kommer att flyttas från Befolkningsregistercentralen till NIIS. Detta gäller särskilt X-road. Enligt utvärderingen av handelsprogrammet för KaPa möjliggör NIIS att Finland kan dela utvecklingskostnaderna för förvaltningsgemensamma digitala funktioner med Estland och öka kunskapsutbytet mellan länderna.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> I samband med att programmet initierades började även en ny lag att gälla, KaPA-lagen. Den syftar till att stärka tillgängligheten till och användningen av digitala tjänster. Den syftar även till att säkerställa kvalitet, datasäkerhet, interoperabilitet och styrning av det offentliga digitala lösningar. Lagen föreskriver även att det är obligatoriskt att använda lösningarna inom den offentliga sektorn (med vissa undantag). Lag om förvaltningens gemensamma stöd-tjänster för e-tjänster, 571/2016.

<sup>54</sup> Under programperioden delades 293 anslag ut till myndigheter, departement, kommuner och andra offentliga aktörer.

<sup>55</sup> Owlgroup, 2017, *Kansallinen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelman* (KaPA) arviointi Loppuraportti, <http://vm.fi/documents/10623/360812/KaPA+ArviointiraporttiFINAL22112017.pdf/3f62dd7e-7199-4662-a567-733cfa3c7438>, hämtad 2018-03-12.



## Finland finansierar den digitala infrastrukturen genom anslag till en myndighet

Finland har valt att staten finansierar handlingsprogrammet, och tar även riskerna som är förknippade med utveckling. KaPAs programchef på Finansministeriet lyfter fram detta som en framgångsfaktor, i en intervju.<sup>56</sup> Kostnaden för att förvalta den digitala infrastrukturen ligger fortfarande på Befolkningsregistercentralen. Centrala aktörer har uttryckt viss oro över hur de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna ska förvaltas efter programperiodens slut.<sup>57</sup> Myndigheten förvaltas genom anslag och företrädare för myndigheten har förtydligat att avgifter till slutkonsumenter inte är ett alternativ. Det beror på att sådana avgifter kan skapa barriärer för användning av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna.<sup>58</sup> Men det finns en plan att från och med 2019 ta ut avgifter från myndigheter och kommuner som använder sig av tjänsten för onlinebetalningar. Vidare säger programchefen för KaPa att kostnadsbesparingarna som följer av att myndigheter digitaliserar sin postgång motsvarar kostnaderna för att förvalta infrastrukturen.

### 3.5 Nederländerna

Digitaliseringsmyndigheten Logius förvaltar sedan 2006 merparten av de funktioner som är den digitala infrastrukturen i Nederländerna.<sup>59</sup> Den digitala infrastrukturen utgörs av ett tjugotal tjänster (*voorziening*), tre ramverk för standarder (*standaarden*) och elva grunddataregister (*basisregistraties*). År 2014 tillsattes en så kallad Digi-commissioner för att stärka styrningen av den digitala infrastrukturen.<sup>60</sup> Denna Digi-commissioner har sedan dess det övergripande ansvaret för att leda och samordna utvecklingen och förvaltningen av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Intervju med Maria Nikkilä, den 13 mars 2018.

<sup>57</sup> Owlgroup, 2017, *Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman* (KaPA) arviointi Loppuraportti, <http://vm.fi/documents/10623/360812/KaPA+ArviointiraporttiFINAL22112017.pdf/3f62dd7e-7199-4662-a567-733cfa3c7438>, hämtad 2018-03-12.

<sup>58</sup> Enligt e-post från Befolkningsregistercentralen, 2018-03-13.

<sup>59</sup> Myndigheten fick sitt nuvarande namn 2010. Tidigare hette den GBO.Overheid.

<sup>60</sup> National Commissioner Digital Infrastructure, Factsheet The Dutch generic digital infrastructure as a basis for providing public services, hämtad 2018-03-13.

<sup>61</sup> Digicommissioners webbplats: <https://www.digicommissaris.nl/english>, hämtad 2018-03-08.

## Nederländerna har gått från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering

Finansieringen av den digitala infrastrukturen har varit en problematisk fråga i Nederländerna.<sup>62</sup> Ett huvudskäl till det är svårigheterna med att hantera det inte är samma aktörer som får nytta av tjänsterna som tar kostnaderna för tjänsterna. Det nederländska arbetet med att hitta lämpliga finansieringsmodeller har i stor utsträckning utgått från detta.

De förvaltningsgemensamma digitala funktionerna har tidigare i första hand finansierats genom anslag från statsbudgeten. Sedan januari 2018 tillämpas en ny finansieringslösning där förvaltande myndighet får finansiering för förvaltning och drift från de nyttjande myndigheterna (och från andra nyttjande aktörer) genom avgifter.<sup>63</sup> Den grundläggande idén är att slutanvändaren av tjänsterna, det vill säga medborgare och företag, inte ska betala för sin användning av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna. Denna idé kvarstår och kommer att gälla även i framtiden.

Övergången till avgiftsfinansiering har motiverats med att det är ett enklare, rättvisare och mer transparent sätt att fördela kostnaderna på.<sup>64</sup> Finansieringslösningen används i dag för funktionerna eID, Säker meddelandehantering och portalen Mijnoverheid, men ska på sikt även gälla andra delar av den digitala infrastrukturen. De som använder tjänsten betalar en avgift från och med att de har köpt fler än 1 000 enheter (exempelvis skickade meddelanden eller inloggningar). Anledningen till att inte fakturera för de första 1000 inköpsenheterna är att minska den administrativa bördan och att uppmuntra användning. Från 2019 kommer samtliga centrala förvaltningsgemensamma digitala funktioner att använda denna finansieringslösning.<sup>65</sup> De som nyttjar får i och med finansieringslösningen en högre kostnad under en övergångsperiod, men staten kommer under tiden att kompensera dem för detta.<sup>66</sup>

Men vidareutvecklingen av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna finansieras även i fortsättningen genom statliga anslag. En investeringsplan för de kommande åren har satts upp under namnet *Investeringsambities GDI 2018*. Den

---

<sup>62</sup> National Commissioner Digital Infrastructure, Factsheet, [https://www.digicommissaris.nl/image/2016/1/8/factsheet\\_national\\_commissioner\\_digital\\_infrastructure.pdf](https://www.digicommissaris.nl/image/2016/1/8/factsheet_national_commissioner_digital_infrastructure.pdf), hämtad 2018-03-13.

<sup>63</sup> Digicommissioers hemsida: <https://www.digicommissaris.nl/page/1072/besluit-nationaal-beraad-tariefstructuur-doorbelasting-digid-mijnoverheid-digi>, hämtad 2018-03-08.

<sup>64</sup> Digitale Overheids hemsida: <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/besluit-tariefstructuur-doorbelasting-digid-mijnoverheid-digipoort/>, hämtad 2018-03-19.

<sup>65</sup> Digicommissioners hemsida: <https://www.digicommissaris.nl/financien>, hämtad 2018-03-08.

<sup>66</sup> Digitale Overheids hemsida: <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/besluit-tariefstructuur-doorbelasting-digid-mijnoverheid-digipoort/>, hämtad 2018-03-19.

beskriver närmare vilka kostnader och vilka investeringar som planeras för de olika funktionerna.<sup>67</sup>

## 4 Utgångspunkter för att fördela nyttor och förvaltningskostnader

Det saknas ett brett urval av formaliserade modeller som kan ligga till grund för hur en långsiktig finansiering kan utformas. Det framgår av vår genomgång av tidigare rapporter, Nyttorealiserings 2.0 och översikten av hur andra länder arbetar med deras motsvarigheter till den digitala infrastrukturen.

Eftersom det saknas ett urval av formaliserade modeller redovisar vi i detta kapitel en sammanställning av utgångspunkter för att fördela nyttor och förvaltningskostnader. Utgångspunkterna baseras på en tolkning av uppdragsbeskrivningen samt lärdomar från andra länder och tidigare utredningar om den digitala infrastrukturen.

### 4.1 Uppdragets utgångspunkter

Utifrån uppdragsbeskrivningen har vi identifierat ett antal utgångspunkter för modellerna. Dessa användas för att identifiera fördelning av nyttor och förvaltningskostnader. Modellerna ska

- synliggöra att nyttan av den digitala infrastrukturen består av tre delar
- vara ett underlag i utformningen av en långsiktig finansiering.
- gälla för förvaltningsfasen
- utgå från Nyttorealiserings 2.0.

#### Modellerna ska synliggöra att nyttan av den digitala infrastrukturen består av tre delar

Modellerna ska utgå från att den digitala infrastrukturen leder till samhällsnytta. Samhällsnyttan är summan av tre typer av nyttor: nytta för statsförvaltningen (intern verksamhetsnytta), nytta för landsting och kommuner (extern verksamhetsnytta) samt nytta för medborgare och företag (kundnytta). Modellen ska redogöra för dessa typer av nyttor och även skilja dem åt.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Investeringsambities GDI 2018:

<https://digitaleoverheid.pleio.nl/file/download/54512032>, hämtad 2018-03-19.

<sup>68</sup> Regeringen, Uppdrag att föreslå modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn, 2018-02-08, s. 4.

**Figur 1 Samhällsnyttan är summan av verksamhetsnytta och extern nytta**


### Modellerna ska utgöra ett underlag för utformning av en långsiktig finansieringslösning

Fördelningen av nyttor och kostnader ska enligt uppdraget kunna användas av myndigheter och Regeringskansliet för att på ett standardiserat sätt identifiera nyttor och fördela kostnaderna för varje förvaltningsgemensam digital funktion. Modellerna ska kunna användas för att identifiera interna nyttor för offentlig förvaltning och externa nyttor för företag och medborgare. Modellerna ska också kunna användas för att identifiera de nyttor som realiserar senare. Resultatet av användningen av modellen ska kunna användas för att utforma en ändamålsenlig och långsiktig finansieringslösning för funktionen. Ändamålsenlig innebär här att finansieringslösningen ska skapa incitament för att ansluta sig till och använda den digitala funktionen i fråga.

### Modellerna ska gälla förvaltningsfasen

Fördelningen ska utgå från att de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna har utvecklats och befinner sig i förvaltningsstadiet. Detta innebär att de nyttor och kostnader som ska fördelas är de som följer av att fortsätta finansiera förvaltningen av den gemensamma digitala funktionen jämfört med att upphöra med finansieringen.

### Modellerna bör utgå från Nyttorealiserings 2.0

I uppdraget till Statskontoret står att förslagen till modeller bör utgå från rapporten Nyttorealiserings 2.0.<sup>69</sup> Detta tillvägagångssätt innehåller mer kvalitativ bedömning än tidigare underlag för finansieringslösningar.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Regeringen, Uppdrag till Statskontoret att föreslå modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn, 2018-02-08, s. 3.

<sup>70</sup> Jämförelsen gäller den fördelningsnyckel som ESV föreslår i *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster 2016-03-01, dnr. 1.1-397/2015*, (se s. 21) som syftar till att vara transparent, förutsägbar och enkel att använda.

## 4.2 Utgångspunkter utifrån tidigare rapporter och lärdomar från andra länder

Utifrån de lärdomar som kan dras utifrån andra länders arbete och tidigare rapporter har följande utgångspunkter identifierats:

- Modellerna ska ha ett systemperspektiv
- Valet av finansieringslösning och fördelning av nyttor påverkar varandra
- Förvaltningsgemensamma digitala funktioner skiljer sig från andra digitala funktioner

### Modellerna ska ha ett systemperspektiv

Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster konstaterar i sitt slutbetänkande att styrningen behöver anpassas efter de aktuella förvaltningsgemensamma digitala funktionerna.<sup>71</sup> Utredningen säger att:

*En effektiv finansiell styrning och finansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner innebär att riksdagen och regeringen måste styra resurserna utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv och att kraven på kvalitet och effektivitet i dessa funktioner måste tillgodoses och bedömas på en förvaltningsövergripande nivå.<sup>72</sup>*

E-delegationen framför en liknande slutsats i *Vägledning för digital samverkan 4.1*. E-delegationen förordar att aktörer i ett digitalt samverkansprojekt gemensamt ska ta fram ett business case som ser till nyttor ur ett kund- och förvaltningsgemensamt perspektiv.<sup>73</sup>

Utifrån dessa rapporter bedömer vi att nyttor och kostnader behöver fördelas utifrån ett systemperspektiv, det vill säga både utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv och utifrån medborgar- och företagsperspektiv. Systemperspektivet synliggör både den interna nyttan i statsförvaltningen (exempelvis ökad produktivitet och minskade kostnader) och den externa nyttan (exempelvis effektiviseringar bland kommuner eller minskad administrativ börda för företag). Detta systemperspektiv ska användas som underlag för att välja finansieringslösning.

---

<sup>71</sup> SOU 2017:114, s. 23.

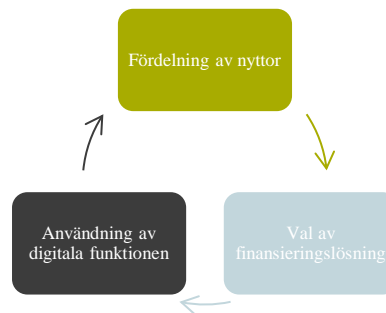
<sup>72</sup> Ibid. s. 7.

<sup>73</sup> E-delegationen, *Vägledning för digital samverkan v4.1*, s. 68.

## Valet av finansieringslösning och fördelning av nyttor påverkar varandra

För att på ett ändamålsenligt sätt analysera och fördela nyttor och kostnader är det nödvändigt att de involverade parterna förstår hur fördelningen kommer att användas som underlag i valet av finansieringslösning. Valet av finansieringslösning (exempelvis genom att skära ned på en myndighets anslag) kan påverka användningen av den digitala funktionen. Det kan i sin tur påverka hur nyttorna fördelas mellan interna och externa aktörer (se figur 2). Nyttan för en enskild verksamhet kan också påverkas av andra aktörers nytta i och med den så kallade nätverkseffekten.<sup>74</sup> Därför är det nödvändigt att de aktörer som deltar i arbetet att fördela nyttor och kostnader förstår vilka möjliga alternativ som finns för den långsiktiga finansieringen.

Figur 2 Finansieringslösningen och nyttokalkylen påverkar varandra

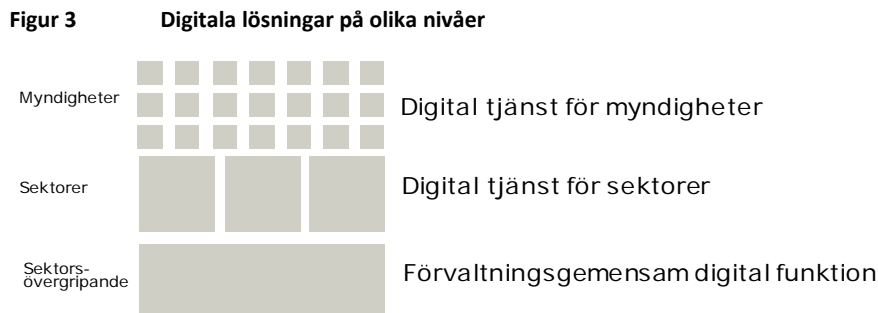


## Förvaltningsgemensamma digitala funktioner skiljer sig från andra digitala funktioner

I det offentliga finns det digitala funktioner i många former. Finansieringslösningarna skiljer sig också från varandra beroende på vilket syfte den digitala funktionen har, samt vilka nyttor den genererar. För att ställa funktionerna inom den digitala infrastrukturen i relation till andra digitala funktioner i den offentliga sektorn kan följande illustration användas:

---

<sup>74</sup> Nätverkseffekter innebär att nyttan växer ju fler aktörer som använder den digitala funktionen. För vissa plattformar och infrastrukturskomponenter ökar nyttan exponentiellt med antalet användare. (Se t.ex. Robin Teigland, 2018, *New Industrial Revolution(s) and Future Scenarios*, Utbildningsmaterial för kurs vid Handelshögskolan).



Ett exempel på en digital tjänst för en myndighet är Transportstyrelsens tjänst Ansökan om körkortstillstånd.<sup>75</sup> Tjänsten har utvecklats bland annat för att effektivisera hanteringen av ansökan och för att ge ökad service till medborgare.<sup>76</sup> Tjänsten genererar både nyttor internt för Transportse språkyrelsen och nyttor till medborgare (så kallade externa nyttor).<sup>77</sup> Tjänsten utvecklas, tillhandahålls och finansieras med medel från Transportstyrelsen.

En digital tjänst för en sektor är exempelvis efterlevandeguiden.se. Där har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tillsammans utvecklat en webbplats för att tillhandahålla information för att hjälpa efterlevande genom att samla information om vad som krävs när en närstående dör.<sup>78</sup> Utvecklingen av tjänsten var behovsdriven, det vill säga att myndigheterna själva hade identifierat interna och externa nyttor med att samla information till efterlevande på en sektorsgemensam webbplats. Myndigheterna förvaltar den digitala tjänsten med gemensamma medel.<sup>79</sup>

En förvaltningsgemensam digital funktion i den digitala infrastrukturen är sektors- och aktörsöverskridande. Det innebär att myndigheter som verkar i olika sektorer kan använda funktionen. En förvaltningsgemensam digital funktion ska utgå från individers behov, ge hög användning och därmed stor samhällsnytta.<sup>80</sup> Ett exempel på en förvaltningsgemensam digital funktion är *Mina meddelanden*. Mina meddelanden utvecklades av E-delegationen och har sedan 2012 förvaltats av Skatteverket

<sup>75</sup> Transportstyrelsen, Ansök om körkortstillstånd,

<https://etjanst.transportstyrelsen.se/extweb/kktillstgrI>, hämtad 2018-03-06.

<sup>76</sup> Verva, 2006, *Effektivisera genom att automatisera ärendehantering*, s. 26.

<sup>77</sup> Begreppet externa nyttor används i regeringsuppdraget för att avse nyttor som inte tillfaller statsförvaltningen.

<sup>78</sup> Efterlevandeguiden - ett samarbete mellan myndigheter för att göra det enklare för dig som förlorat någon nära, <http://efterlevandeguiden.se>, hämtad 2018-03-06.

<sup>79</sup> eSam, Efterlevandeguiden, <http://www.esamverka.se/vart-arbete/digitala-losningar-som-tagits-fram-i-samverkan/efterlevandeguiden.html>, hämtad 2018-03-06.

<sup>80</sup> Regeringen, Budgetpropositionen 2017, UO 22, s. 109.

på uppdrag av regeringen.<sup>81</sup> Mina meddelanden finansieras från och med 2018 via förvaltningsanslag och ska på sikt förvaltas av Myndigheten för digital förvaltning. Mina meddelanden syftar till att effektivisera förvaltningen, minska belastningen på miljön och ge bra service till enskilda och företag.<sup>82</sup> Cirka 2,2 miljoner medborgare har genom Mina meddelanden en digital brevlåda för att ta emot brev från 16 myndigheter och 22 kommuner.<sup>83</sup> Mina meddelanden skapar således nyttor för involverade myndigheter (intern verksamhetsnytta), för kommuner (extern verksamhetsnytta) och för medborgare (extern kundnytta).

## 5 Förslag till modeller för att fördela nyttor och kostnader

De verktyg som finns för att fördela nyttor och kostnader – ESV:s Nyttorealiserings 2.0 och Statens Business case i Danmark – är huvudsakligen utformade som underlag för investeringsbeslut. De fungerar också som lednings- och styrningsverktyg för att realisera nyttorna av utvecklingsprojekt.

Men det finns också lärdomar, metoder och principer att ta med sig från verktygen. Vi behöver också ta vara på andra länders erfarenheter om finansieringslösningar och tidigare rapporter inom området. Båda de modeller som vi föreslår i denna rapport baseras på en initial fördelning av nyttor. Därefter fördelas kostnaderna antingen med utgångspunkt i att den digitala funktionen ska finansieras med avgift eller med anslag.

Figur 4 Modeller för fördelning av nyttor och kostnader



<sup>81</sup> eSam, *Mina meddelanden*, <http://www.esamverka.se/vart-arbete/digitala-losningar-som-tagits-fram-i-samverkan/mina-meddelanden.html>, hämtad 2018-03-07.

<sup>82</sup> SKV 754, *Mina meddelanden, En tjänst för säker digital post från myndigheter och kommuner*. Nyttorna med Mina Meddelanden analyserades även i rapporten *Behovsanalys privatperson 2012 A, Mina meddelanden, En förvaltningsgemensam infrastrukturtjänst*, Utredningsrapport från Verksamt.se med dnr 131-665930-12/123.

<sup>83</sup> Enligt Mina Meddelandens hemsida, *Post du får digitalt*, <http://www.minameddelanden.se/mm/digitalpostfranmyndigheter.html>, hämtad 2018-03-12



## 5.1 Nytto- och kostnadsanalys

Det första steget i att identifiera ett underlag för bedömning av långsiktig finansieringslösning är att analysera vilka nyttor och kostnader som följer av den förvaltningsgemensamma digitala funktionen. För att analysen ska utgöra ett ändamålsenligt underlag för fördelning av kostnader och val av finansieringslösning bör analysen utgå från följande principer:

- Genomför analysen av nyttor och kostnader i samverkan
- Tillämpa ett standardiserat ramverk för att uppskatta nyttor och kostnader

### Genomför analysen av nyttor och kostnader i samverkan

De utgångspunkter som vi redovisar i kapitel 5 pekar på att det behövs ett förvaltningsövergripande systemperspektiv i analysen av den samlade samhällsnyttan med de digitala funktionerna.

Samverkan mellan relevanta aktörer är nödvändig för nyttoanalysens legitimitet och värde är avhängig att analysen görs i samverkan mellan relevanta aktörer. Relevanta aktörer är de aktörer för vilka det uppstår interna verksamhetsnyttor och kostnader till följd av förvaltningen av den digitala funktionen.<sup>84</sup> Varje aktör bör vara ansvarig för verksamhetens egna nyttoanalys. Det är avgörande att respektive nyttoägare accepterar uppskattade nyttor och kostnader som realistiska och tar ansvar för realiseringen av nyttorna.

### En ansvarig för de externa nyttorna deltar i analysen

En intressent<sup>85</sup> behöver företräda den externa nyttan för att nyttoanalysen ska kunna redogöra för de externa nyttorna på ett realistiskt och ändamålsenligt sätt. Den externa kundnyttan är särskilt viktig i det här sammanhanget. Att synliggöra den digitala funktionens externa nyttor är en förutsättning för att kunna fördela kostnaderna på ett ändamålsenligt sätt. Den intressent som företräder den externa nyttan bör också ansvara för att följa upp och realisera de nyttor som identifieras.

### Genomförandet kräver ett pragmatiskt förhållningssätt

Det är svårt att genomföra en kostnads- och nyttoanalys för en förvaltningsgemensam digital funktion. Det finns en risk att den administrativa bördan och svårigheterna i analysen blir överväldigande. Det är därför nödvändigt att förehålla sig pragmatiskt till genomförandet av analysen och inte fokusera för mycket på detaljer.

---

<sup>84</sup> I det fall stora externa verksamhetsnyttor identifieras hos kommuner och landsting bör det övervägas att internalisera dessa nyttor, det vill säga att kommuner och landsting involveras i processen med att analysera nyttor. Som en del i processen bör det även övervägas om kommuner och landsting ska finansiera delar av förvaltningskostnaderna.

<sup>85</sup> Detta ansvar kan exempelvis tas av Myndigheten för digital förvaltning.

Fördelningen av nyttor kan aldrig bli korrekt ner på kronor och ören och den behöver inte heller bli det.

### Tillämpa ett standardiserat ramverk för nytto- och kostnadsanalysen

Analysen ska göras i samverkan och därför behöver de relevanta aktörerna enas om ett standardiserat tillvägagångssätt. Aktörerna bör då utgå från ESV:s vägledning, *Nyttorealiserings 2.0*, men de behöver anpassa den till förvaltningsfasen och till syftet med att fördela kostnaderna.<sup>86</sup>

### Använd samma jämförelsepunkt

För att konstruera en jämförelsepunkt vid förvaltning behöver de involverade aktörerna jämföra uppskattade nyttor och kostnader med ett scenario där den förvaltningsgemensamma digitala funktionen saknas i sin helhet.

### En nytta är kvantifierbar och ska uttryckas i samma enhet

En grundförutsättning för att kunna jämföra något är att det uttrycks i samma enhet. Ett exempel är att en nytta måste kunna kvantifieras i pengar för att kvalificeras som en nytta.<sup>87</sup>

### Redovisa nyttor och kostnader per aktör

För att nyttor och kostnader ska kunna fördelas måste de redovisas per aktör i nyttoanalyserna.

### Tydliggör kostnadstyp

Analysen bör dela upp de fasta och rörliga kostnaderna för att identifiera vilka kostnader som kan vara motiverade att finansiera med avgifter.

### Hantera osäkerheter med hjälp av känslighetsanalyser

De involverade aktörerna bör genomföra känslighetsanalyser för att hantera osäkerheter i nytto- och kostnadsanalysen. Uppskattningar av nyttor och kostnader bör uttryckas som en lägsta uppskattning, en högsta uppskattning och en förväntad uppskattning.

---

<sup>86</sup> För en detaljerad beskrivning av värderingsgrunder och förslag på schabloner vid nyttoanalyser se Bilaga 4 i ESV:s Vägledning i nyttorealiserings 2.0.

<sup>87</sup> Att värdera nyttor i pengar skapar en jämförbarhet och ett användbart underlag för att välja finansieringslösning. Nyttor som är värderade i kronor behöver inte innebära realiserbara ekonomiska besparingar i första ledet. För en längre diskussion om fördelar och nackdelar att värdera nyttor i pengar, se sida 35 och framåt i Ekonomistyrningsverket, 2016, *Vägledning i nyttorealiserings 2.0*.

**Ta med potentiella och långsiktiga nyttor**

Kostnaderna och nyttorna som följer från förvaltningsgemensamma digitala funktioner kan variera över tid. Därför är det nödvändigt att uppskatta och identifiera framtida kostnader och potentiella nyttor sett över en längre tidsperiod.

**Använd samma schabloner**

I först hand bör reella kostnader användas. I den utsträckning schabloner används är det avgörande att alla nytto- och kostnadsbärare använder samma värden. Detta gäller även i den mån diskonteringsräntor används.

## 5.2 Två alternativ för fördelning av förvaltningskostnader

Nedan lämnas två alternativa förslag till modeller för att fördela förvaltningskostnader; genom anslag respektive avgifter. Utifrån vad tidigare svenska utredningar har konstaterat är anslagsfinansiering att föredra framför avgiftsfinansiering, bland annat eftersom det bedöms öka villigheten att ansluta sig till funktionen. Därtill har det aviserats att Myndigheten för digital förvaltning, vilka kommer att ha samordningsansvar för den digitala infrastrukturen, inte kommer att ta ut avgift för användning av förvaltningsgemensamma digitala funktioner. Å andra sidan har länder som arbetat längre med deras digitala infrastruktur övergett anslagsfinansiering till fördel för avgiftsfinansiering. Enkelhet och transparens har lyfts fram som huvudskäl till en övergång eller återgång till avgiftsfinansiering.

### Fördelning av förvaltningskostnader i syfte att anslagsfinansiera den digitala funktionen

**Myndigheternas kostnader bör inte överstiga myndigheternas interna nyttor**

Samhällsnyttan med förvaltningsgemensamma digitala funktioner beror på i vilken grad myndigheterna ansluter sig till och använder funktionerna. För att skapa incitament för att ansluta sig och använda funktionerna bör myndigheternas kostnader inte överstiga deras interna verksamhetsnyttor. Detta motverkar också att det uppstår en situation som begränsar nätverkseffekter.

**Myndigheternas kostnader bör fördelas proportionerligt till myndigheternas interna nyttor**

För att enas om en långsiktig finansieringslösning behöver kostnadsfördelningen mellan myndigheterna uppfattas som rättvis och legitim. Att identifiera och värdera de verksamhetsspecifika nyttorna för varje enskild aktör möjliggör att fördelningen av kostnaderna kan göras proportionerligt efter de uppskattade nyttorna. Genom att låta varje myndighet bära kostnaderna för deras interna nyttor kan de involverade parterna enas om en fördelning som ses som rättvis. Eftersom myndigheterna i processen också accepterar nyttorna förbinder de sig också att realisera nyttohemtagningen, vilket skapar incitament för användning av, och anslutning till, den digitala infrastrukturen.

**Externa verksamhetsnyttor bör om möjligt internaliseras**

Uppdraget anger att de föreslagna modellerna ska användas inom statsförvaltningen. Men i vissa fall skapar de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna nytta även för kommuner och landsting. Dessa nyttor räknas då som externa i nytto- och kostnadsanalysen och kostnadsfördelningen. Ett alternativ till detta synsätt är att internalisera dessa externa nyttor. Det innebär i normalfallet att kommuner och landsting involveras som nytto- och kostnadsbärare när den förvaltningsgemensamma digitala funktionen leder till betydande externa verksamhetsnyttor. Detta medför att en mindre andel av samhällsnyttan blir extern, vilket kan påverka vilken modell som bör väljas för att fördela kostnader.

**Det behövs extern finansiering när de interna verksamhetsnyttorna inte överstiger förvaltningskostnaderna**

I vissa fall kommer de interna verksamhetsnyttorna inte att täcka kostnaderna för att fortsätta att förvalta den förvaltningsgemensamma digitala funktionen. I dessa fall handlar det typiskt om funktioner som bedöms som systemviktiga med stor samhällsekonomisk potential (stora externa nyttor). Om en långsiktig finansiering av sådana funktioner inte säkerställs skapas felaktiga incitament för anslutning och användning för offentliga aktörer, medborgare och företag. Felaktiga incitament leder i längden till att samhällsnyttan från funktionen inte realiseras. Av detta skäl bör funktionernas externa nyttor finansieras av medel utanför myndigheternas anslag.

**Fördelningen av kostnader och nyttor leder till val av finansieringslösning inom ramen för anslagsfinansiering**

Nedan följer tre olika förslag till fördelning av kostnader inom ramen för anslagsfinansiering. Vilken modell som bör användas följer av föreslagna principer, det vill säga hur fördelningen ser ut mellan interna och externa nyttor. De tre modellerna framgår av Tabell 1 nedan:

- A) Övervägande interna nyttor. Funktionen bör finansieras genom att minska av myndigheters ramanslag proportionerligt till de uppskattade verksamhetsnyttorna.
- B) Blandning av interna och externa nyttor. Funktionen bör finansieras genom att minska myndigheters ramanslag proportionerligt till de uppskattade verksamhetsnyttorna, samt genom extern finansiering.
- C) Övervägande externa nyttor. Funktionen bör finansieras genom reformutrymme.

**Tabell 1 Underlag för val av finansiering utifrån förvaltningskostnader**

Fördelning av nyttor/kostnader	Intern nytta utgör stor del av samhällsnyttan		Extern nytta utgör stor del av samhällsnyttan	
	A	B	C	
<b>Nyttfördelning</b>	Huvudsakligen interna nyttor	En blandning av externa nyttor och interna verksamhetsnyttor	Huvudsakligen externa nyttor	
<b>När ska finansieringslösningen användas?</b>	När de interna verksamhetsnyttorna är större än eller lika stora som förvaltningskostnaderna	När de interna verksamhetsnyttorna är mindre än förvaltningskostnaderna, samt när de interna verksamhetsnyttorna utgör mer än 25 procent av samhällsnyttan	När de interna verksamhetsnyttorna är mindre än förvaltningskostnaderna, samt när de interna verksamhetsnyttorna utgör mindre än 25 procent av samhällsnyttan	
<b>Lämplig</b>	När funktionen har hög anslutning och nyttorna är tydliga för varje verksamhet	Vid jämn fördelningen mellan interna och externa nyttor	Vid fördröjd nytto-realiserings samt när nyttorna är svåra att mäta eller osäkra	
<b>Förslag till val av finansieringslösning inom ramen för anslagsfinansiering</b>	Minskat ramanslag till myndigheter i proportion till interna verksamhetsnyttor	Finansiering genom minskat ramanslag till myndigheter i proportion till interna verksamhetsnyttor samt reformutrymme	Reformutrymme	

## Fördelning av förvaltningskostnader för att avgiftsfinansiera den digitala funktionen

### Avgifter kan uppfattas som mer rättvist än anslag

Det kan vara politiskt svårt att införa anslagsfinansiering i och med att det innebär en omfördelning som är baserad på uppskattade nyttor och kostnader. Avgifter har fördelen att de baseras på den faktiska användningen. Om det finns anledning till att särskilt prioritera transparens och enkelhet kan avgiftsfinansiering vara att föredra.

**Avgifter är mer lämpligt för vissa digitala funktioner än andra**

Danmark (och snart även Finland) använder avgiftsfinansiering till digitala funktioner där det uppstår transaktionskostnader. Det gäller exempelvis styckkostnader som uppstår till följd av att skicka SMS eller för att genomföra en betalning. Avgifterna baseras då på användningen av tjänsten. Norge avgiftsfinansierar endast rörliga kostnader. Att införa avgifter för förvaltningsgemensamma funktioner som inte innebär transaktionskostnader kan skapa felaktiga incitament.

**Initial användning bör vara avgiftsfri**

Avgifter kan ska utgöra ett hinder för anslutning och initial användning av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna. För att undvika detta har Nederländerna en avgiftslösning där den första användningen är avgiftsfri. Denna lösning skapar ändamålsenliga incitament samt minskar den administrativa bördan.

**Överväg implementeringsbidrag för avgiftsbelagda funktioner**

Det uppstår kostnader för de myndigheter som ansluter sig till förvaltningsgemensamma digitala funktioner i och med att de behöver anpassa sina it-system och utveckla rutiner för hur de ska använda funktionerna. Dessutom kan de behöva betala avgifter för sin användning. Då är det möjligt att de avstår från att ansluta sig till den digitala infrastrukturen för att den samlade kostnaden överväger deras interna nyttor. Det kan därför finnas skäl till att, som i Finland, ge bidrag och (avgiftsfritt) implementeringsstöd till myndigheter för att de ska ansluta sig till funktionen.