

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo
Ref.: 15/6301-1

Oslo, 10.03.2016

Høringsinnspill fra Abelia på Brønnøysundregistrenes strategi "Altinn for en ny tid – strategi 2016 – 2025"

Abelia viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet av 11.12.2015, og leverer her våre innspill til Brønnøysundregistrenes strategi "Altinn for en ny tid – strategi 2016 – 2025", og våre vurderinger knyttet til Altinn som satsningsområde for digitaliseringsarbeidet i norsk offentlig sektor.

Abelia ønsker å takke Brønnøysundregistrene og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) for muligheten til å gi innspill. Samtidig vil vi benytte anledningen til å gi Brønnøysundregistrene skryt for å holde proaktiv og løpende god dialog med næringen, inklusive Abelia. At slike dokumenter, som er av vesentlig art for digitaliseringen av norsk offentlig sektor og dialogen mellom næring og de regulatoriske instanser, blir sendt på høring er et eksempel til etterlevelse.

1 Om Abelia

Abelia er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologibedrifter, vi har ca. 1750 medlemsbedrifter med 44.000 ansatte over hele landet. Abelia har medlemmer innenfor blant annet IKT, undervisning, forskning, konsulenttjenester, kreative virksomheter og interesseorganisasjoner. Flere av våre medlemmer er sentrale for digital offentlig tjenesteyting og digitaliseringsarbeid i både offentlig og privat sektor for øvrig. Abelia ble etablert i 2001 og ledes i dag av Håkon Haugli. Vår visjon er å være en drivkraft for kunnskapsfunnet.

2 Generelt om strategien

Abelia støtter i all hovedsak strategiens utforming og innhold. Strategien har en innretning som tydelig adresserer dokumenterte utfordringer knyttet til digitalisering i offentlig sektor. Strategiens fire hovedprioriteter støtter vi, og av disse opplever vi alle som vesentlige og at Altinn har – eller bør ha – en betydelig rolle.

En strategi er aldri bedre enn gjennomføringen av tiltakene den fører til. Abelia ønsker å oppfordre til offentliggjøring av handlingsplaner, statusrapporter, evalueringer og revideringer av strategien gjøres tilgjengelig for offentligheten. Nærings- og Fiskeridepartementet bør også sikre en regelmessig vurdering av Brønnøysundregistrenes etterlevelse av strategien og at strategien i seg selv også gjennomgår revideringer. Sistnevnte er særlig viktig da strategiens tidshorisont er lang.



Altinn representerer først og fremst forenkling av innrapportering fra bedrifter til myndighetene. Av denne grunn er Altinns arbeid med brukervennlighet og automatisering av betydning for næringslivet. For enkeltbedriftene betyr dette arbeidet potensielt sparte ressurser i tid og/eller penger på byråkrati. Et vellykket forenklingsarbeid kan derfor styrke norsk næringslivs konkurransevne. Dette er godt fremhevet i mandatet, men Abelia mener at forenklingsarbeidets verdi for bedriftene bør etableres som et tydeligere styrende premiss også i strategien.

2.1 Tidsmessig ambisjonsnivå

Difi og Riksrevisjonen sine undersøkelser og rapporter viser at de fleste offentlige tjenester fortsatt er på de laveste trinnene i tjenestetrappen. Det vil si at de primært gir generell- og målgruppetilpasset informasjon. Strategien poengterer dette sammen med et utsagn i IKT-meldingen fra 2007 tar for seg denne problemstillingen. Likevel er det 9 år senere ikke kommet nevneverdig lengre. Å tilby tjenester på toppen av tjenestetrappen – særlig gjennom automatisering – er det eneste som er reelt brukerorientert da det fordrer at brukere i minst mulig grad behøver å forholde seg til systemene.

Med dette bakteppet, som Altinn helt riktig illustrerer, mener Abelia det er bekymringsverdig at strategiens første satsningsområde, brukerorientering, gir en 10 års ramme for å få til en brukerorientert organisasjon. I sum betyr dette at det som ble poengtert som et problem i 2007 først skal være rettet opp i når vi møter år 2025 – altså totalt 18 år. Her mener vi det bør legges et langt mer ambisiøst tidsløp.

3 En offentlig sektor i samtiden

Abelia og våre medlemmer er svært opptatt av offentlig sektors moderniseringsarbeid. Dette er det en rekke årsaker til, hvor – i tillegg til næringsinteresser – en vesentlig årsak er at Norge som nasjon er helt avhengig av digitalisering og modernisering for å kunne møte fremtiden. Vi oppfatter Altinn og Brønnøysundregistrene som en sentral aktør for å muliggjøre visjonen om en mindre og mer effektiv offentlig sektor med bedre tjenesteyting.

3.1 Politikkenes rolle

Dagens regjering gikk til valg på modernisering av offentlig sektor, og da de inntok posisjonen annonserte de parolen "fornye, forenkle, forbedre". Det inkluderer langt mer enn digitalisering, men det setter samtidig tydelig forventninger til satsningen på nettopp digitalisering. I tillegg til dette er det ikke mangel på rapporter og evalueringer som fremmer betydningen av et slikt arbeid. Senest har vi fått både Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester (Dokument 3:6 (2015–2016))¹, og Produktivitetskomisjonens andre rapport, "Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi, NOU 2016: 3"². Sistnevnte skisserer avhengigheten og det tidskritiske i å digitalisere offentlig sektor, og førstnevnte gir et dystert bilde av situasjonen for dette i Norge.

Sektorisering i norsk politisk ledelse og forvaltning er et krevende hinder i arbeidet med brukerorientert digitalisering. Ett eksempel på konsekvens av dette er inndelingen mellom privatpersoner og virksomheter i hvilke verktøy som skal brukes til å motta informasjon fra det

¹ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/DigitaliseringKommunaleTjenester.aspx>

² <http://produktivitetskommissionen.no/produktivitetskomisjonens-andre-rapport-fra-ressursokonomi-til-kunnskapsokonomi/>



offentlige. Dette er et særnorsk fenomen, og vi anser det å være et resultat av utydelige skiller og maktkamp mellom Altinn og Difi samt lite tydelig politisk ledelse i tilknytning til problemstillingen. Gitt en sektormodell som vi har i Norge er digitaliseringen avhengig av politisk bevissthet og god samordnet satsning i regjeringen av statsrådene - på tvers av ansvarsområder.

Altinn er et nasjonalt felleskomponent og det er knyttet store forventninger til deres rolle i digitaliseringen av norsk offentlig sektor og kommunikasjonen med privatpersoner og virksomheter. Altinn har potensiale for å redusere noe av konsekvensene i et distribuert ansvar og varierende politisk prioritering av digitaliseringsarbeidet. Altinn representerer noe tverrsektorielt, men er i dag avhengig av budsjett fra sin eier, Nærings- og fiskeridepartementet, som i begrenset grad blir stilt til ansvar for deres arbeid med digitalisering av offentlig sektor. Etterhvert som Altinn har beveget seg fra å være en innrapporterings- og informasjonskanal for næringslivet til å bli en vesentlig felleskomponent i digitaliseringsarbeidet i helheten av norsk offentlig sektors tjenesteyting kan det være grunn til å vurdere ansvars- og finansieringsmodellene. Dette bør ta utgangspunkt i en intensjon om å sikre Altinn tilstrekkelig midler og støtte til utviklingsmuligheter til fordel for digitalisering av offentlig sektors tjenesteyting.

Digitalisering er et sektorovergripende verktøy for måloppnåelse på tvers i offentlig sektor. Abelia mener derfor Finansdepartementet er en egnet eier av flere av de overgripende IKT-oppgavene, slik det er i både Danmark og Finland. Finansdepartementet har nødvendige fullmakter til å gjennomføre tiltak på tvers av departementene. Flere av de andre tunge etatene og samordningsoppavene er dessuten allerede underlagt Finansdepartementet, for eksempel Skatteetaten, Direktoratet for økonomistyring, Toll- og avgiftsetaten og Statistisk sentralbyrå. Det vil også være hensiktsmessig at digitalisering og ambisjoner for økt produktivitet i offentlig sektor ses i sammenheng for å oppnå gevinstrealisering. Dette ligger åpenbart utenfor mandatet til strategien for Altinn, men behovet for å gjøre en slik vurdering aktualiseres gjennom den retningen, bredden og skaleringen av tilbudet til Altinn som fremkommer i strategien.

3.2 Digitalisering av offentlig sektor

Befolkningen digitaliseres stadig mer, og privat bruk av digitale verktøy gjør at våre forventninger om medvirkning, automatisering og smidighet i offentlig tjenesteyting stiger. Den offentlige tjenesteytingen er sterkt preget av lite samhandling mellom ulike sektorer i byråkratiet. I klassisk økonomisk teori heter det at monopoler ikke har insentiver til å imøtekomme sine kunders behov slik som det konkurranseutsatte næringsliv har. Det bør ikke være en innbyggers oppgave å forstå hvordan det offentlige er organisert for å kunne gjennomføre de tjenester en har behov for som innbygger. I stedet bør norsk offentlig sektor i sitt arbeid med å bruke mindre penger og jobbe smartere benytte anledningen til å sikre reell brukerretting i design av tjenestene som skal ytes. Kunnskapen i en sterkt konkurranseutsatt IKT-næring bør benyttes til det fulle.

Abelia mener det er en forutsetning for omstillingen av Norge at det også skjer en omstilling av offentlig sektor. I dette arbeidet står nasjonale felleskomponenter sentralt, og Altinn har flere områder bevist sitt potensial verdig. Regjeringen har gjennom sitt digitaliseringsprogram "På nett med innbyggerne" hatt en ambisjon om å ligge i front i den internasjonale utviklingen av en digital



forvaltning³. Likevel har Norge sunket fra en 6. plass i 2010 til en 13. plass i 2014⁴. En stor del av ansvaret for dette må legges på manglende digitalisering i kommunene. Riksrevisjonen peker i sin rapport på at kommunene i liten grad har digitalisert sine tjenester, og at manglende kompetanse, for høye kostnader og manglende fokus på gevinstrealisering er vesentlige hindre i digitaliseringsarbeidet.

Abelia er bekymret for kommunenes svake satsing på digitalisering, og støtter Altinn sin økende fokus på kommunal sektor. Kommunene har ansvar for mange viktige tjenesteområder som treffer innbyggerne i deres hverdag, og er avhengig av sunn økonomi. Derfor er mange fornøyde med at kommunene kom godt ut av forslag til statsbudsjett for 2016. Imidlertid vet vi at kun 0,2 prosent av de kommunale helsebudsjettene brukes på IKT-drift og -investeringer⁵. I tillegg er det dokumentert en mangel på IKT-kompetanse og -forståelse hos beslutningstakere i offentlig sektor. Kombinasjon av frie midler til kommunene og lav prioritet, kompetanse og forståelse for IKT, er dårlig nytt for digitaliserings- og omstillingsarbeidet.

3.2.1 Pisk og gulrot

Abelia har tidligere tatt til orde for at Regjeringen bør iverksette en kombinasjon av tydeligere ansvarliggjøring og konsekvenser med reelle insentiver for å iverksette digitaliseringstiltak i kommunene. Aktører med operativt ansvar for norsk offentlig tjenesteyting bør møtes med konkrete og tydelige forventninger gjennom budsjettet. Samtidig må de få støtte til målrettede prosjekter for å kunne høste de potensielt store gevinstene av digitalisering. Senere har også Riksrevisjonen tatt opp dette som en av sine hovedanbefalinger i deres undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester (Dokument 3:6 (2015–2016))⁶

Finansminister Siv Jensen har iverksatt et avbyråkratiseringskutt på omkring 0,5 prosent. Abelia mener dette er godt tenkt, men dessverre er et så lite kutt i budsjettet ikke et sterkt nok signal om at noe må gjøres. Dersom kutt for å fremme produktivitetsøkende tiltak skal gjennomføres bør det være på et nivå hvor det, satt på spissen, ikke holder å bare redusere innkjøpet av kontorrekvisita.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanners medfinansieringsordning er et annet godt tiltak. Det kom frem i statsbudsjettet for 2016 og ansvaret er lagt til Difi. Ordningen med et budsjett på 75 millioner kroner skal være en gulrot for gjennomføring av flere små og mellomstore IKT-prosjekter i staten, som alle må forsvare en gevinstrealisering. Dette er også godt tenkt, men vi undres hvorfor dette kun skal gjelde staten og ikke kommuner og fylkeskommuner. Riksrevisjonens rapport viser til at hele 45 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i at kostnadene ved å digitalisere tjenester er for høye til at kommunen prioriterer det. Ser vi kun på små kommuner er tallet hele 50 prosent. Altså ser vi at dersom investeringskostnaden for kommunene reduseres vil langt flere iverksette digitaliseringstiltak. Dersom det stilles tydelige krav til gevinstrealisering i disse tiltakene vil investeringskostnaden kunne tilbakebetales gjennom reduksjon i utgiftene over tid.

Altinn har en vesentlig rolle i å adressere utfordringene og mulighetene Riksrevisjonen peker på. Hovedpoenget med investeringer i digitaliseringsarbeid er å ta ut gevinster i form av økt kvalitet og produktivitet. I følge Finansforbundet kan finansnæringen vise til en produktivitetsvekst på 160 prosent i perioden 1990 – 2011. Det er ingen grunn til at ikke offentlig sektor, inklusive kommunene, skal kunne måle seg med slike tall fra næringslivet med god hjelp fra infrastrukturen til Altinn.

³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Kampanie/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf

⁴ <http://www.weforum.org/reports/global-information-technology-report-2014>

⁵ Tall fra Hospital IT, 2015

⁶ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/DigitaliseringKommunaleTjenester.aspx>



3.2.2 "Once only"-prinsippet

Det fremgår av strategien, pkt. 2.5.1 at Altinn skal brukes til å sikre at informasjon kun oppgis én gang, «once only»-prinsippet. Næringsliv, andre virksomheter og privatpersoner forventer en transparent offentlig sektor. De skal ikke måtte oppgi samme informasjon flere ganger til ulike etater uten å forholde seg til organiseringen av offentlig sektor.

Abelia mener at dette har en åpenbar side knyttet til offentlige anskaffelser. Når det offentlige kjøper varer og tjenester vil det normalt stilles krav til leverandørens finansielle og økonomiske stilling, jf. forskrift om offentlige anskaffelser⁷. Det vil typisk være årsregnskap eller utdrag fra årsregnskap.

Videre stilles det krav om fremleggelse av skatteattest og eventuelle andre offentlige godkjenninger, sertifikater og tillatelser. Leverandører som ikke vedlegger dette vil som hovedregel bli avvist fra konkurransen. Det finnes eksempler på avvising av leverandører som har levert flere tilbud til samme oppdragsgiver samtidig, men glemte å vedlegge samme attest i alle tilbudene, og dermed blitt avvist. Etter vårt syn bør det være unødvendig at leverandørene må vedlegge slike dokumentasjon all den tid det allerede finnes digitalt hos ulike offentlige instanser. Det fremstår som ineffektivt og en endring her vil åpenbart være en vesentlig forenkling.

Ved å samle all informasjon i Altinn og gjøre den tilgjengelig for oppdragsgiver vil det både forenkle anskaffelsesprosessen og sikre at oppdragsgiver får oppdatert informasjon. Samtidig unngår man uheldige avvisinger av ellers gode tilbydere bare som følge av formalfeil.

Det finnes enkelte private initiativer i dag som f.eks. startBANK for leverandørene i bygge- og anleggsnæringen. StartBANK er et felles leverandørregister som brukes av innkjøpere innenfor bygg og anlegg, forvaltning, forsikring og fast eiendom i Norge, med oppdatert og kontrollert leverandørinformasjon. I tillegg til at slike registrere kan være begrenset til enkelte bransjer eller næringer, inneholder de bare deler av den informasjon som offentlige oppdragsgivere krever. Dessuten gir det en betydelig gevinst i seg selv at all relevant informasjon er samlet ett sted, slik at oppdragsgivere ikke behøver å forholde seg til en rekke forskjellige databaser.

4 Grensegangen mellom offentlig og privat

Utgiftene i statsbudsjettet har hatt betydelig økning over flere år. Dette kostnadsnivået er ikke bærekraftig på lang sikt, og digitaliseringen har en sentral rolle.

Når markedet utvikler løsninger, tjenester og produkter for det offentlige har aktørene et marked i andre potensielle kunder, ikke minst internasjonalt. Når staten utvikler løsningene selv er det ikke for å selge til andre, og vi mister muligheter for verdiskaping. I omstillingen vi står foran må staten være medspiller og ikke motspiller til markedet. Staten som innkjøper har betydelig innvirkning på næringsutvikling og innovasjon.

⁷ §§ 8-4 og 8-7, samt §§ 17-4 og 17-14



Det er viktig både for næringslivet og Altinn at det er et ryddig og forutsigbart grensesnitt mellom hva Altinn selv skal gjøre og hvilke tjenester som skal leveres fra eksterne kommersielle leverandører.

Altinn bør etter Abelias oppfatning ikke bruke ressurser på å bygge opp en egen virksomhet som konkurrerer i et allerede velfungerende markedet. Abelia mener at samfunnets ressurser utnyttes best mulig ved at IKT-sentrale leveranser konkurranseutsettes, slik at det går til leverandøren med den beste løsningen. På den måten dekkes Altinns behov optimalt, leverandørene skjerpes av konkurransen og fellesskapets midler brukes mest hensiktsmessig.

Offentlig virksomhet har naturligvis helt andre rammebetingelser enn privat virksomhet. Dersom staten selv utvikler egne løsninger på områder hvor det finnes et fungerende marked vil markedet over tid kunne forvitte ved at private aktører ikke kan eller vil konkurrere på ulike betingelser. Dermed reduseres konkurransen om å levere smarte og innovative løsninger og kunden blir skadelidende.

Hittil har Brønnøysundregistrene hatt en tydelig innretning av sitt arbeid med Altinn at det er leverandørene som skal håndtere mest mulig av utvikling og drift av løsningen. Til Abelia har også Altinn formidlet at de ønsker å gjennomføre strategien uten å vokse i antall ansatte, men heller aktivt benytte leverandørmarkedet. Abelia støtter denne tilnærmingen og ønsker med dette å presisere nødvendigheten av at denne tilnærmingen fortsetter til tross for økt bredde i deres målgrupper for digitalisering – og gjennom hele strategiens levetid.

4.1.1 Altinns delmål 3, optimal oppgavedeling

Altinn skriver i sin strategi, under kapittel 7, delmål 3 (s43):

Første kulepunkt: *"Altinns infrastruktur er en offentlig oppgave. Utover dette må det offentlige bidra med det som bare offentlig sektor kan eller har adgang til å gjøre - resten bør som hovedprinsipp overlates til private aktører."*

Og senere under samme satsningsområde skrives:

Tredje kulepunkt: *"Det offentlige skal gjøre de mest komplekse oppgavene som krever stor innsikt i spesielle fagfelt eller forvaltning"*

Disse punktene er dels motstridende. Hvilke oppgaver som håndteres av hhv offentlig eller privat aktør bør ikke defineres på bakgrunn av kompleksitet i oppgavene. I stedet bør første kulepunkt ovenfor etterleves. Abelia anbefaler at tredje kulepunkt strykes fra strategien.

5 Innovative offentlige anskaffelser

Norge skal bevege seg fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Veksten i verdiskaping skal skje i nye kunnskapsbaserte næringer. Hvordan stater utøver sin ulike roller og anskaffer produkter og tjenester har stor betydning for om det store potensiale for verdiskaping utløses eller ikke.

Regjeringen har nettopp lagt frem forslag til ny lov om offentlige anskaffelser for Stortinget. Bakgrunnen er at EUs direktiver om offentlige anskaffelser skal implementeres i norsk



rett i løpet av våren. For EU har det vært viktig å legge til rette for innovative anskaffelser og dette må følges opp også i Norge. Det er de innovative løsningene som skal ivareta fremtidige behov.

Undersøkelser blant leverandører viser at anskaffelser i alt for stor grad baserer seg på etterspørsel etter gammeldagse løsninger. Oppdragsgivere kjøper det samme som sist. Professor Clayton M. Christensen ved Harvard University betegner det som "innovatørens dilemma" å legge for stor vekt på kundens nåværende behov og for liten vekt på å forberede fremtidig etterspørsel. Det vil uunngåelig lede til at selskapene kommer på etterskudd i utviklingen.

Samtidig må leverandørene forholde seg til dagens etterspørsel. Men det offentlige har mulighet til å bruke anskaffelsene til å drive frem innovasjon gjennom å etterspørre nye løsninger på eksisterende og fremtidige behov.

Næringsminister Monica Mæland har ved en rekke anledninger uttalt at regjeringen ønsker mer innovasjon i næringslivet. Paradoksalt nok er imidlertid hovedregelen for offentlige anskaffelser at leverandørene ikke får konkurrere om å tilby de beste og mest innovative løsningene. Årsaken er å finne i hvordan anskaffelsene blir gjennomført. Oppdragsgivere etterspør ikke en løsning på et behov, men derimot en beskrevet vare eller tjeneste. Leverandørene får dermed ikke mulighet til å vise ulike løsninger, fordi produktet allerede er definert. Ved å åpne for alternativer gjennom å beskrive behov som f.eks. krav til ytelse eller funksjon, vil leverandørene konkurrere om den klokkeste måten å oppfylle det offentliges behov.

På denne bakgrunn understreker Abelia viktigheten av at Altinn er tydelig på behovet ved anskaffelser av IT-løsninger, slik at leverandørene kan konkurrere om de beste løsningene. Dette bør selvfølgelig innbefatte behov for drift, vedlikehold og videreutvikling. Abelia kan ikke se at en tilnærming som fremmer innovative offentlige anskaffelser er belyst i strategiens innhold, og anbefaler at det blir inkludert som et førende premiss.

6 Innovasjon og næringsutvikling

Strategiens "Satsningsområde 4: Innovasjon og næringsutvikling" plasserer Altinn i sentrum for et økosystem med innovasjon og næringsutvikling basert på offentlig infrastruktur hos Brønnøysundregistrene som fokus. Abelia mener helheten i denne tilnærmingen er god og kan bidra til næringsutvikling basert på offentlig infrastruktur.

Sentralt i dette arbeidet hittil har vært Innovation@altinn. Dette programmet har en rekke positive aspekter ved seg, og vi er positive til videreføringen av et lignende program. Der Innovation@altinn primært har vært for aktive deltakere i forumet i dag, er vår anbefaling at det programmet styrkes gjennom å forenkle, åpne og at det gjøres mer tilgjengelig for en bredere del av IKT-næringen som kan drive direkte utviklingsarbeid basert på dette. Det vesentlige er i størst mulig grad å senke terskelen for næringslivets mulighet for utvikling av nye tjenester.



7 Avslutning

Abelia vil avslutte med å takke for muligheten til å komme med innspill, for flere anledninger til dialog med representanter fra Brønnøysundregistrene. Dersom departementet eller Brønnøysundregistrene har ytterligere spørsmål eller kommentarer til våre innspill, bidrar vi svært gjerne.

Vi mener strategien som er utarbeidet og den retningen den staker ut er viktige for en vellykket digitalisering av norsk offentlig sektor som helhet, og ser derfor frem til ferdigstilling og oppfølging av strategien når den tid kommer.

Vi vil ønske Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene lykke til i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen,

Håkon Haugli

Administrerende direktør Abelia