

RAPPORT

FREMTIDENS FINANSIERINGSMODELL FOR FEIDE

Utredning av fremtidig finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen



MENON-PUBLIKASJON NR. 21/2023

Av Kaja Høiseth-Gilje, Siri Vikøren, Liva Myrvold Holmdal, Inger Nielsen Hole og Simen Pedersen



Forord

På oppdrag for Utdanningsdirektoratet har Menon Economics utredet fremtidige finansieringsmodeller for fellesløsningen Feide i grunnsopplæringen. Målet har vært å sikre en bærekraftig modell for finansiering av drift og utvikling i tråd med overordnede målsetninger og brukernes behov.

Ansvarlig for prosjektet har vært Kaja Høiseth-Gilje. Siri Vikøren har ledet prosjektet, med Liva Myrvold Holmdal og Inger Nielsen Hole som prosjektmedarbeidere. Simen Pedersen har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Utdanningsdirektoratet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Januar 2024

Kaja Høiseth-Gilje
Prosjektansvarlig

Siri Vikøren
prosjektleder

Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	5
1.1. Bakgrunn for utredningen	5
1.2. Feides rolle i et digitalt økosystem for grunnopplæringen	6
1.3. Feides rolle i fremtiden	7
1.3.1. Referansebanen	7
1.3.2. Ambisiøst fremtidsscenario for Feide	8
1.3.3. Nedskalert fremtidsscenario for Feide	9
1.3.4. Obligatorisk fremtidsscenario	9
2. HVA ER PROBLEMET OG HVA VIL VI OPPNÅ?	10
2.1. Nullalternativet: Dagens finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen	10
2.1.1. Behov knyttet til Feides finansieringsmodell	10
2.1.2. Utfordringer ved dagens finansieringsmodell	11
2.2. Mål for finansiering av Feide	13
2.2.1. Finansieringsmodellen skal maksimere nytten av Feide	13
2.2.2. Finansieringsmodellen skal være kostnadseffektiv	14
2.2.3. Finansieringsmodellen skal være bærekraftig	14
3. MULIGE FINANSIERINGSMODELLER FOR FEIDE	16
3.1. Mulighetsrommet for finansiering	16
3.2. Prinsipiell vurdering av mulighetsdimensjonene	17
3.2.1. Offentlig versus privat finansiering	17
3.2.2. Sentralt eller distribuert finansieringsansvar	17
3.2.3. Ulike former for distribuert finansieringsansvar	18
3.2.4. Kombinasjonsmodeller med delt finansieringsansvar	20
3.2.5. Prismodeller ved distribuert finansieringsansvar	20
3.3. Beskrivelse av finansieringsmodeller som analyseres videre	22
4. VIRKNINGER AV ULIKE FINANSIERINGSMODELLER	24
4.1. Statlig finansiering	25
4.2. Brukerfinansiering	27
4.3. Rammefinansiert videreutvikling	28
4.4. Menyprising	29
4.5. Oppsummering av virkninger	31
4.6. Robusthet for endringer i Feides fremtid	32
5. SAMLET VURDERING OG ANBEFALING	34
5.1. Vurdering av måloppnåelse	34
5.2. Anbefaling og råd for gjennomføring	35
VEDLEGG A: MANDAT FOR UTREDNING AV FINANSIERINGSMODELL FOR FEIDE	37

Sammendrag

Feide er den nasjonale fellesløsningen for sikker innlogging og datadeling innenfor utdanning og forskning, brukes av nær alle skoler i grunnsopplæringen og spiller i dag en sentral rolle i det digitale økosystemet. I dag er finansieringen av Feide for grunnsopplæringen todelt, der kostnader knyttet til drift, vedlikehold og mindre utviklingsarbeid dekkes av brukerbetaling, mens vesentlige utviklingstiltak finansieres av statlige bevilgninger.

Utfordringer ved dagens finansieringsmodell

De statlige bevilgningene er i dag øremerket enkeltprosjekter. Dette gir uforutsigbarhet i Sikt sine utviklingsbudsjetter som medfører fordyrende konsulentbruk. Prosjektbasert utvikling krever også at brukerbetalingen øker over tid, slik at Sikt får dekket kostnadene knyttet til drift av ny funksjonalitet. Dagens brukerbetaling har en trinnvis prismodell som oppleves som urettferdig, da pris per elev er lavere jo flere elever en skoleeier har, og uforutsigbar, da små endringer i elevtall kan gi store endringer i kostnader.

Mål for fremtidig finansiering

Vi har formulert tre overordnede mål for den fremtidige finansieringsmodellen for Feide, nemlig at den skal være:

- **Nyttemaksimerende.** Finansieringsmodellen skal legge til rette for at mest mulig av nytten fra Feide kommer flest mulig brukere til gode. Det innebærer at finansieringsmodellen må legge til rette for riktig videreutvikling av Feide og fortsatt høy oppslutning.
- **Kostnadseffektiv.** Finansieringsmodellen skal legge til rette for kostnadseffektiv utvikling og drift av Feide. Det innebærer forutsigbare inntekter til Sikt og at finansieringsmodellen er enkel å forstå og administrere.
- **Bærekraftig.** Finansieringsmodellen skal legge til rette for at Feide skal fortsette å ha nytteverdi i fremtiden. Det innebærer å legge til rette for en hensiktsmessig utviklingsmodell, samt at finansieringsmodellen er robust for endringer i Feides omverden.

Vurdering av alternative finansieringsmodeller

Vi har utforsket ulike måter å finansiere Feide på, og har, basert på innspill fra Utdanningsdirektoratet, Sikt, KS og et utvalg av skoleeiere, identifisert mulige virkninger av fire finansieringsmodeller:

- **Alternativ 1: Statlig finansiering,** der finansieringsansvaret i sin helhet overføres til staten.
- **Alternativ 2: Brukerfinansiering,** der finansieringsansvaret i sin helhet overføres til vertsorganisasjonene.
- **Alternativ 3: Rammefinansiert videreutvikling,** der statlige midler øker fra dagens nivå og tilpasses smidig utvikling, der skillet mellom utvikling og drift er mindre definert enn ved tradisjonell prosjektfinansiering.
- **Alternativ 4: Menyprising,** der statlige midler finansierer videre drift og vedlikehold av basisfunksjonaliteten i Feide, mens drift, vedlikehold og videreutvikling av annen funksjonalitet finansieres av at brukerne kan kjøpe tilleggsfunksjonalitet.

I vurderingen av de alternative finansieringsmodellene baserer vi oss på at prismodell for brukerbetaling endres fra en trinnvis modell til en fast pris per elev. Dette vil medføre at prismodellen oppleves mer rettferdig, samt at den er mer forutsigbar.

Statlig finansiering har motstridende potensielle virkninger knyttet til utvikling av Feide, og dermed Feides nytteverdi. Dersom finansieringsmodellen gjør at brukerne får reduserte påvirkningsmuligheter, kan det føre til utvikling som ikke er i tråd med brukernes behov. Utviklingen kan også bli negativt påvirket dersom

finansieringsmodellen fører til mindre økonomisk forutsigbarhet for Sikt ettersom statlige bevilgninger kan variere og potensielt reduseres over tid. Dette kan isolert sett gi lavere nytteverdi av Feide. På den andre siden er det mulig at en mer sentralstyrt utvikling, basert på en helhetlig vurdering av hva som er sektorens behov, isolert sett kan gi høyere nytteverdi av Feide. Statlig finansiering har også en økonomisk gevinst ved at ressursbruk knyttet til fakturering av skoleeiere bortfaller. I tillegg vil skoleeierne få et økt økonomisk handlingsrom, på bekostning av statens økonomiske handlingsrom.

Brukerfinansiering har også motstridende potensielle virkninger knyttet til Feides nytteverdi. Brukerfinansiering kan føre til at brukerne får større muligheter til å påvirke videre utvikling, samtidig som staten og Utdanningsdirektoratet får mindre påvirkningsmuligheter. Dette kan potensielt føre til utvikling som er mer i tråd med brukernes behov, men som i mindre grad følger overordnede behov for i utdanningssektoren. I tillegg vil en overgang til brukerfinansiering være krevende for skoleeiere med trang økonomi. Det vil særlig bli overgangsproblemer for store lavinntektskommuner, som vil oppleve en brå økning i kostnader når også endret prismodell gjør at en større kostnadsandel tilfaller store kommuner.

Rammefinansiert videreutvikling vil medføre økt forutsigbarhet for Sikt, da en mer stabil og langsiktig finansiering gir rom for en mer langsiktig og effektiv planlegging av utviklingsarbeidet. Dette kan blant annet gi en mer kostnadseffektiv utvikling, som følge av redusert behov for bruk av konsulenter. Rammefinansiert videreutvikling kan medføre redusert påvirkningskraft til brukerne, dette vil isolert sett kunne medføre at Feide utvikler seg mindre i tråd med brukernes behov. Det at man beholder et element av brukerbetaling kan imidlertid gjøre det enklere å ivareta hensynet til brukerinvolvering.

Menyprising har flere potensielle negative virkninger enn de andre finansieringsmodellene. For det første kan menyprising gi økt ulikhet i skoletilbudet ved at noen skoleeiere ikke har råd til nyttig funksjonalitet. Det kan gjøre det vanskeligere å gjennomføre sentrale løft i skolesektoren. Menyprising kan også forsinke utvikling av nye tjenester, fordi det ikke er like lønnsomt for tjenesteleverandørene å tilpasse sine tjenester til et fåtall av skoleeiere. Samtidig kan menyprising gi økt brukerpåvirkning, og potensielt tilrettelegge for utvikling av etterspurt funksjonalitet som ellers ikke hadde blitt utviklet. For noen skoleeiere kan det også være en nytteverdi å kunne velge bort dyr funksjonalitet.

Hva som defineres som Feides basisfunksjonalitet vil påvirke virkningene av dette alternativet. Dersom funksjoner knyttet til lovpålagte oppgaver er inkludert, vil menyprising ha færre negative virkninger. Videre kan ulike innretninger av finansieringsmodellen skape ulike utfordringer. Dersom skoleeierne skal finansiere utviklingen på forhånd er det en risiko for at ny funksjonalitet ikke blir tatt i bruk av alle som har bruk for den. Dersom alle kan ta i bruk ny funksjonalitet kan det derimot gi insentiv til å være «gratispassasjer» i utviklingen av Feide, ved å la være å finansiere utvikling. En løsning for begge disse utfordringene er at skoleeierne betaler for tilgang først når ny funksjonalitet er ferdig utviklet. Det vil imidlertid gi en økt risiko for Sikt.

Anbefaling: Basert på en totalvurdering av virkninger og måloppnåelse, anbefaler vi å gå videre med alternativ 3: rammefinansiert videreutvikling. Rammefinansiert finansiering er nyttemaksimerende, da modellen stimulerer til riktig videreutvikling og til høy brukeroppslutning. I tillegg er rammefinansiert finansiering kostnadseffektiv, ettersom den bidrar til forutsigbare inntekter for Sikt, og den vil være enkel å forstå og administrere. I tillegg vil rammefinansiert finansiering være bærekraftig, da den i større grad enn i dag legger til rette for en mer langsiktig og fleksibel utviklingsmetodikk, samt er robust for endringer i Feides omverden. For å sikre en mest mulig treffsikker videreutvikling, er det avgjørende at finansieringsmodellen følges av en hensiktsmessig styringsmodell som sikrer balansert påvirkningsmulighet for både brukere og sentrale myndigheter.

1. Innledning og bakgrunn

1.1. Bakgrunn for utredningen

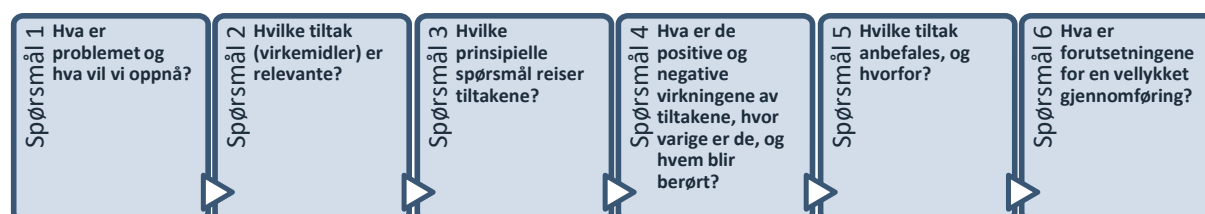
Digitalisering griper inn i grunnskolens administrative og pedagogiske prosesser, og blir en stadig viktigere del av elevers og læreres skolehverdag, blant annet gjennom utbredt bruk av digitale læremidler og læringsressurser. Disse digitale ressursene medfører andre utfordringer enn når man kun brukte bøker i opplæringen, blant annet knyttet til tilgangsstyring og autentisering av brukere, personvern og informasjonssikkerhet. Dette er utfordringer som treffer alle brukere av digitale læremidler og læringsressurser, noe som gjør det hensiktsmessig med fellestjenester som fungerer for ulike brukere, på tvers av de digitale ressursene. Ved å ta i bruk fellesløsninger kan skoleeiere rette oppmerksomheten mot å utnytte de digitale ressursene best mulig, heller enn å bruke tid og ressurser på å utvikle funksjonalitet andre allerede har laget. Fellesløsninger sikrer dermed både høyere effektivitet og mer enhetlig kvalitet for brukerne.

Finansiering er en viktig rammebetingelse for utvikling av nasjonale fellesløsninger som Feide. Det er ofte utfordrende å finne gode finansieringsmodeller for fellesløsninger. Feide benyttes både av grunnskoler, videregående skoler, UH-sektoren og private skoler. Det er altså ulike sektorer (offentlig og privat) og ulike forvaltningsnivåer innenfor offentlig sektor som benytter fellesløsningen, noe som kan bidra til å fragmentere eierskap og tilhørighet til løsningen og gjøre det vanskelig å prioritere finansiering.

Denne rapporten vurderer ulike modeller for finansiering som skal sikre en bærekraftig modell for finansiering av drift og utvikling av Feide, i tråd med brukernes behov og overordnede målsetninger for sektoren. I det ligger det at finansieringsmodellen skal sikre et tilstrekkelig og forutsigbart budsjett til å forvalte og utvikle Feide, også innenfor ulike fremtidsscenarioer for Feides framtidige rolle og innretning. Oppdraget er avgrenset til å vurdere finansieringen av Feide som er knyttet til grunnopplæringen, altså grunnskolen og videregående skole.

Rapporten er strukturert med utgangspunkt i de seks spørsmålene i utredningsinstruksen, som vises i figuren under. Kapittel **Error! Reference source not found.** beskriver utfordringer med dagens finansieringsmodell og mål for fremtidig finansiering (spørsmål 1). Kapittel 3 dokumenterer mulighetsstudien, der vi utforsker alternative tiltak for å oppnå målsetningene (spørsmål 2) og drøfter prinsipielle spørsmål knyttet til de foreslåtte tiltakene (spørsmål 3). I kapittel 4 vurderes virkninger av tiltakene for ulike aktører (spørsmål 4). Til slutt består kapittel 5 av en samlet vurdering og anbefaling (spørsmål 5), inkludert råd for en vellykket gjennomføring (spørsmål 6).

Figur 1-1: Stegene i Utredningsinstruksen inndelt i de tre hoveddelene som skissert over. Kilde: DFØ, bearbeidet av Menon Economics



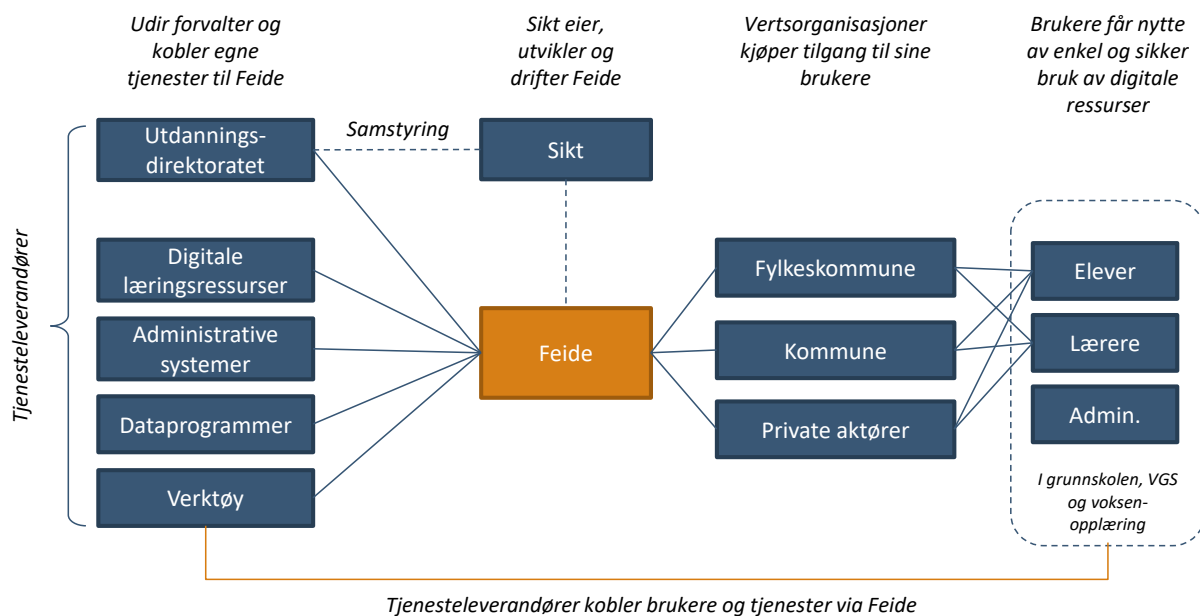
For å svare på spørsmålene i utredningsinstruksen har vi basert oss på en strukturert gjennomgang av eksisterende dokumentasjon og gjennomført en rekke dybdeintervjuer og innspillmøter med representanter fra

Sikt, Utdanningsdirektoratet og vertsorganisasjoner¹. En referansegruppe bestående av representanter fra Utdanningsdirektoratet, Sikt, KS, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Digitaliseringsdirektoratet har fulgt utredningen.

1.2. Feides rolle i et digitalt økosystem for grunnopplæringen

Feide er den nasjonale fellesløsningen for sikker innlogging og datadeling innenfor utdanning og forskning. Med Feide får elever, studenter, forskere og undervisere trygg og riktig tilgang til en rekke ulike digitale tjenester med ett brukernavn og passord. Tilbydere av digitale tjenester får tilgang på enkel og trygg tilgangsstyring gjennom Feide-innloggingen. Etter hvert som både bruken av digitale ressurser i utdanningssektoren og bevisstheten om informasjonssikkerhet og personvern har økt de siste årene, har Feide fått en stadig mer naturlig plass i det digitale økosystemet for utdanning, og så godt som alle skoler i grunnopplæringen bruker Feide i dag. Figur 1-2 illustrerer Feides posisjon i det digitale økosystemet.

Figur 1-2: Feides posisjon i det digitale økosystemet for utdanning. Illustrasjon: Menon Economics



Feide knytter tjenesteleverandører og brukere sammen. Dersom en tjenesteleverandør knytter seg til Feide, vil leverandøren få tilgang på et stort antall Feide-brukere. Dersom en vertsorganisasjon knytter seg til Feide, vil brukerne få tilgang til en rekke digitale tjenester med kun en innlogging.

En av de viktigste fordelene med Feide er at Feide gjør det enklere å benytte digitale læremidler i grunnopplæringen. Feide tilbyr brukerne såkalt single sign-on, som betyr at brukerne slipper å skrive inn brukernavn og passord på nytt for hver tjeneste han eller hun bruker i løpet av en dag. Når man først er logget inn på en tjeneste, logges man direkte inn uten å oppgi brukernavn og passord når man går til en annen tjeneste. Det forenkler bruken av flere digitale ressurser i opplærings situasjonen.

¹ Vertsorganisasjoner refererer i denne sammenheng til skoleeiere, det vil si kommuner (som eier grunnskolene), fylkeskommuner (som eier de videregående skolene), samt private aktører som eier privatskoler og barnehager.

En annen viktig fordel med Feide er at brukernes personvern styrkes, fordi tjenesten gir kontroll på dataflyten. Feide gjør det mulig for sluttbrukere og vertsorganisasjoner å holde oversikt over hvilke tjenester som mottar hvilke data. Gjennom Feides innsynstjeneste har også sluttbrukerne mulighet til å se hva slags informasjon som er lagret om seg. Fellestjenester som Feide bidrar dermed til mer effektiv samhandling, bedre arbeidsdeling mellom aktørene og økt verdi for brukerne.

Mens det er Sikt² som eier og drifter Feide, er forvaltningen delt mellom Utdanningsdirektoratet og Sikt. Utdanningsdirektoratet har ansvar for Feide i grunnsopplæringen (grunnskolen og videregående skole), mens Sikt har ansvar for Feide i universitets- og høyskolesektoren. Med nåværende kostnadsfordeling dekker grunnsopplæringen om lag 75 prosent av den løpende forvaltningen av Feide (drift, vedlikehold og mindre utviklingsarbeid), mens universitets- og høyskolesektoren dekker 25 prosent. Grunnsopplæringen og universitets- og høyskolesektoren har ulike modeller for denne finansieringen.

Finansiering og styring henger tett sammen. Videreutvikling av Feide for grunnsopplæringen styres i dag i et tett samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og Sikt gjennom to tett integrerte Feide-team i hver etat. Lederne for de to Feide-teamene utgjør et felles porteføljekontor, hvor utviklingsprosjekter følges opp i etterkant av behandling i porteføljestyret³. Porteføljestyret er ansvarlig for fremdrift og styring av aktiviteter, samt at tjenesten opprettholdes og videreutvikles. Brukerne av Feide har påvirkningsmulighet gjennom Feide ekspertråd⁴, som er et rådgivende organ for Utdanningsdirektoratet, og Feide brukerforum, en felles møtearena for vertsorganisasjoner og tjenesteleverandører tilknyttet Feide.

1.3. Feides rolle i fremtiden

Hva som vil være en bærekraftig finansiering av Feide i grunnsopplæringen avhenger av hvordan fremtiden for Feide ser ut. Det er betydelig usikkerhet knyttet til teknologisk utvikling, konkurransesituasjon og fremtidige strategiske valg som vil kunne få konsekvenser for hvilken rolle Feide vil komme til å ta i fremtiden. For å håndtere denne usikkerheten, vurderer vi i denne utredningen noen alternative fremtidsscenarioer. Vi beskriver først *referansebanen*, den mest realistiske utviklingsbanen for Feide. Videre beskriver vi et *ambisiøst scenario for Feide*, der Feide får en mer sentral rolle i det digitale økosystemet for utdanning, et *nedskalert scenario*, der Feide får en mindre rolle enn i dag, og et *obligatorisk scenario*, der Feide gjøres obligatorisk for flere av Utdanningsdirektoratets tjenester.

1.3.1. Referansebanen

Referansebanen representerer forventet utvikling av Feide frem til 2035. I referansebanen tar vi utgangspunkt i at Feide fortsetter å ha en sentral rolle i det digitale økosystemet for utdanningssektoren. Referansebanen må ikke forveksles med *nullalternativet*. Referansebanen er en fremtidsbeskrivelse som ikke tar stilling til valg av finansieringsmodell. Nullalternativet innebærer at dagens finansieringsmodell fortsetter å være gjeldende i hele referansebanen.

I referansebanen forventer vi at Feide vil ha samme rolle i det digitale økosystemet for utdanning som i dag. Vi legger til grunn at Feide vil ha de samme brukergruppene, og vil bli benyttet av like mange skoleeiere som i dag.

² Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør er et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet som ble etablert 1. januar 2022 ved sammenslåingen av NSD (Norsk senter for forskningsdata), Uninett og Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

³ Porteføljestyret er et besluttsende organ for videreutvikling av Feide og består av representanter fra Udir og Sikt.

⁴ Feide ekspertråd består av et representativt utvalg av representanter fra vertsorganisasjoner i Feide, én representant fra digiOppvekst-utvalget og to representanter fra Utdanningsdirektoratet.

Det vil si at alle kommunene og fylkeskommunene, og om lag to tredeler av de private skoleeierne fremdeles er tilsluttet Feide. Feide beholder den funksjonaliteten løsningen har i dag. I tillegg inkluderes ny funksjonalitet som er planlagt og vedtatt å utvikle. Dette innebærer at pågående prosjekter, som videreutvikling av Feides kundeportal og videreutvikling av foreldre-barn-API, fullføres.

Videreutviklingen av foreldre-barn-APIet går ut på å fortsette utviklingen av foreldre-barn-funksjonaliteten i Feide. Prosjektet går ut på at tjenesteleverandører skal kunne koble sammen foresatte som logger på deres tjeneste opp mot deres barn som er tilknyttet en vertsorganisasjon. Dette gir foreldrene innsyn i relevante data om sitt barn. I tillegg kan elever se relevante data om sine registrerte foreldre.⁵

Videreutviklingen av Feides kundeportal⁶ går ut på å gjøre kundeportalen mer brukervennlig og videreutvikle datadelingen. Feide ROS & DBA prosjektet undersøker hvordan Feide kan støtte oppunder prosessen med å ta i bruk nye digitale tjenester i skolen, med fokus på risikovurderinger og databehandleravtale. Feide kundeportal skal være et sted hvor vertsorganisasjoner kan logge seg inn og finne hjelpemidler for å forenkle dette arbeidet. Det er laget en informasjonssikkerhetspakke hvor vertsorganisasjoner finner risikogrunnlag og leverandørreklæring for informasjonssikkerhet og personvern, som skal være et hjelpemiddel som forenkler dialogen mellom leverandør og vertsorganisasjoner. Videre jobbes det med varslinger i Feide kundeportal og autogenerated databehandleravtale.

1.3.2. Ambisiøst fremtidsscenario for Feide

Det ambisiøse scenarioet for Feides rolle i fremtiden tar utgangspunkt i at Feide vil ha en større rolle i det digitale økosystemet for grunnopplæringen.

I det ambisiøse scenarioet er Feide en sentral brikke i realiseringen av eID med tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå for alle under 18 år. Ifølge Nasjonal strategi for elektronisk ID (eID) i offentlig sektor medfører økt digitalisering et behov for eID med høyt sikkerhetsnivå.⁷ I dag er det udekte behov knyttet til eID for de mellom 12 og 15 år.⁸ Et mål i eID-strategien er derfor å sikre at unge kan få en offentlig utstedt eID med høyt sikkerhetsnivå. Dette vil trolig tilbys gjennom ID-porten. I det ambisiøse scenarioet vil Feide være tilpasset eID-en levert av ID-porten. Dette betyr i praksis at alle brukere av Feide over 12 år får tilgang til sine Feide ressurser gjennom pålogging med ID-porten.

I det ambisiøse scenarioet vil Feide utvikle integrasjon mot andre helse- og velferdstjenester som er relevante for barn og unge. Dette er tjenester som skolehelsetjenesten, skoletannhelsetjenesten, barneverntjenesten og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Vi legger også til grunn at Feide vil ha flere brukere enn i dag. I det ambisiøse scenarioet antar vi at alle skoler i grunnopplæringen velger å benytte Feide. Feide vil også utvikle nye funksjoner som gjør at tjenesten benyttes av flere brukergrupper. Dette inkluderer funksjonalitet som gjør at bruk av Feide i barnehager vil øke fra dagens nivå, samt utvikling av ny funksjonalitet for foreldre. Funksjonene vil gi foreldre til barn i barnehage og grunnskole innsyn i barnas læremidler, og legge til rette for bedre kommunikasjon mellom foreldre og skole/barnehage. Økt

⁵ https://www.feide.no/sites/default/files/upload/feide_-_pilot_-_foreldre-barn.pdf

⁶ Feides kundeportal benyttes til administrasjon for vertsorganisasjoner som benytter Feide som innloggingsløsning, og leverandører som tilbyr Feide-innlogging til sine tjenester.

⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/f3f51d0207f04296b8192636cf4a4521/h-2540_nasjonal-strategi-for-eid-i-offentlig-sektor.pdf

⁸ MinID kan bestilles fra fylte 13 år, men har ikke tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå til å benyttes til tjenester der personsensitiv informasjon utveksles. Unge kan få eID med høyt sikkerhetsnivå gjennom en av de private eID-leverandørene bankID, Buypass eller Commfides, men aktørene opererer med ulike aldersgrenser.

antall brukere vil dermed være et resultat av at Feide både benyttes av flere brukergrupper, og økt oppslutning innenfor dagens brukergrupper.

1.3.3. Nedskalert fremtidsscenario for Feide

Det nedskalerte scenarioet for Feide tar utgangspunkt i at Feide har en mindre rolle i det digitale økosystemet for utdanning enn i dag. Dette kan for eksempel skyldes at konkurrerende løsninger tar en større rolle, og dermed reduserer behovet for Feide i sektoren.

I det nedskalerte scenarioet opprettholdes basisfunksjonaliteten, og Feide eksisterer kun som en innloggingsløsning for skolesektoren. Dette medfører at allerede utviklet tilleggsfunksjonalitet som kundeportal, foreldre-barn-APIet og API for datadeling avvikles, og at ingen ny funksjonalitet, inkludert pågående prosjekter, inkluderes i tjenesten.

Sikt vil ikke ha kostnader knyttet til utvikling av ny funksjonalitet i det nedskalerte scenarioet, men nødvendig vedlikehold av tjenesten må påberegnes. Kostnader knyttet til drift antas reduseres betydelig, blant annet fordi behovet for support reduseres som følge av begrenset funksjonalitet som brukerne allerede har god kjennskap til. Feide som innloggingsløsning opprettholdes, men driftes og vedlikeholdes på et minimumsbudsjett sammenlignet med i referansebanen.

1.3.4. Obligatorisk fremtidsscenario

I henhold til mandatet⁹ skal utredningen utforske og beskrive et fremtidig scenario der Feide i økt grad brukes som innlogging til obligatoriske tjenester.

I et slikt scenario kan Feide-innlogging kreves for gjennomføring av alle eksamener i grunnskolen og videregående skole, samt for gjennomføring av nasjonale prøver. Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser vil også gjennomføres ved bruk av Feide. Brukerundersøkelsene inkluderer elevundersøkelsen, lærerundersøkelsen, foreldreundersøkelsen i barnehage, foreldreundersøkelsen i skole, voksenopplæringsundersøkelsen, lærlingundersøkelsen og lærebedrifts-undersøkelsen. Disse undersøkelsene er det obligatorisk for lærestedene å gjennomføre, mens det er frivillig for brukerne å svare på dem. Det vil i praksis gjøre Feide obligatorisk for alle kommuner, fylkeskommuner og for alle private aktører som eier skoler og barnehager.

Utover at Feide blir obligatorisk for flere av Utdanningsdirektoratets tjenester, vil det obligatoriske scenarioet være likt som referansebanen. Feide vil dermed beholde den funksjonaliteten løsningen har i dag, i tillegg til at ny funksjonalitet som er planlagt og vedtatt blir utviklet. Feide vil også benyttes av samme brukergrupper som i dag. Antallet som bruker Feide vil derimot øke noe i det obligatoriske scenarioet, sammenlignet med både i dag og referansebanen, da alle kommunale og private skoler og barnehager må benytte Feide.

⁹ Se vedlegg A: Mandat for utredning av finansieringsmodell for Feide.

2. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Gjennom intervjuer med representanter i Utdanningsdirektoratet, Sikt KS og representanter fra kommuner og fylkeskommuner og private skoleeiere har vi kartlagt hvilke behov de ulike aktørene har for finansieringen av Feide, og gjennom det vurdert hvilke aspekter ved dagens finansieringsmodell som oppleves som utfordrende i dag og i fremtiden. På bakgrunn av dette har vi definert mål for den fremtidige finansieringen av Feide for grunnopplæringen.

2.1. Nullalternativet: Dagens finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen

Dagens finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen er i dag todelt. Brukerbetaling skal dekke grunnopplæringens kostnader til løpende drift, vedlikehold og mindre utviklingsarbeid, mens vesentlige utviklingstiltak finansieres gjennom statlige bevilgninger. I 2022 utgjorde brukerbetalingen ca. 17 mill. kroner (46 prosent), mens statlige midler utgjorde ca. 20 mill. kroner (54 prosent).

Det er Utdanningsdirektoratet som bestemmer prisen for brukerne. Prismodellen for vertsorganisasjoner har blitt justert i flere omganger over de siste årene, og er i dag en trinnvis pris basert på antall elever, som varierer fra 3 000 kroner for et elevtall fra 0-99 til 300 000 kroner for et elevtall over 10 000. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 2-1: Priser for skoleeiere 2023¹⁰

Elevtall	Pris eks. mva.
0 – 99 elever	kr 3 000
100 - 499 elever	kr 10 000
500 - 999 elever	kr 21 000
1000 - 1999 elever	kr 42 000
2000 - 3499 elever	kr 75 000
3500-10 000 elever	kr 130 000
Over 10 000 elever	kr 300 000

Det er i utgangspunktet gratis å være tjenesteleverandør i Feide, men det kan påløpe noen kostnader dersom tjenesten eksempelvis benytter ID-porten som alternativ pålogging for å autentisere brukere uten Feide-bruker.

2.1.1. Behov knyttet til Feides finansieringsmodell

Aktørene som er involvert i å utvikle, drifte, forvalte og bruke Feide har ulike behov knyttet til finansiering. En bærekraftig finansieringsmodell må derfor balansere ulike hensyn. For Sikt, som drifter og utvikler Feide, er det viktig å ha en stabil og forutsigbar grunnfinansiering til å kunne utvikle funksjonalitet som etterspørres av brukerne. For å få til dette har Sikt behov for en finansieringsmodell som gir dem mulighet til å bygge opp og utnytte kompetanse om Feide over tid. Det krever bruk av flere faste ansatte og færre innleide konsulenter. De har også behov for en finansieringsmodell som legger til rette for involvering av brukerne, så de kan sikre at de utvikler Feide i tråd med behovene i sektoren.

¹⁰ Hentet fra <https://www.feide.no/priser-vertsorganisasjoner> 08.09.2023

Utdanningsdirektoratet trekker frem et behov for handlingsrom til å utvikle Feide i tråd med overordnede mål for sektoren, som er definert blant annet i Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 og Digitaliseringsstrategien for grunnsopplæringen¹¹. For Utdanningsdirektoratet er Feide ett av flere virkemidler i et helhetlig virkemiddelapparat bestående av økonomiske, juridiske, organisatoriske, pedagogiske og teknologiske virkemidler. Direktoratet har derfor behov for en finansieringsmodell som gjør at de kan utnytte Feide på en effektiv måte i samspill med andre virkemidler. Det inkluderer blant annet et handlingsrom til å kunne bruke Feide-innlogging til flere av de obligatoriske tjenestene Utdanningsdirektoratet har.

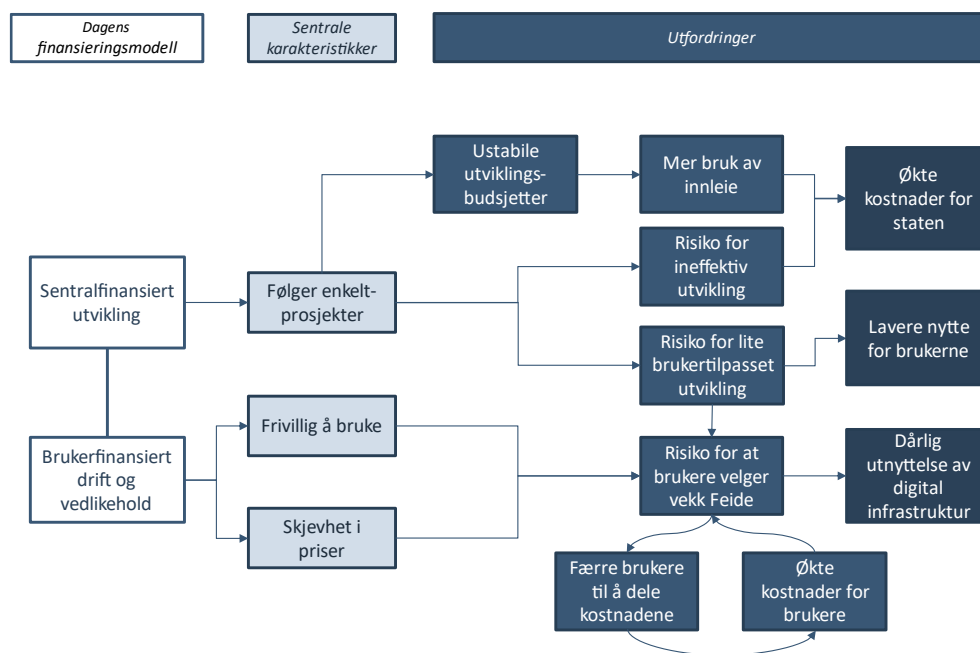
Brukerne i utdanningssektoren har behov for forutsigbarhet i brukerbetalingen. Prismodellen for Feide har blitt endret flere ganger de siste årene. Den har variert fra fastpris per vertsorganisasjon til ulike varianter av volumavhengig, trinnvis prising med bakgrunn i innbyggertall og senere elevtall. Dagens modell tar utgangspunkt i elevtall, og har syv trinn, se Tabell 2-1.

Videre er det viktig for brukerne at kostnadene for Feide oppleves som rimelige sett opp mot hva de får igjen. Det innebærer at brukerne må oppleve eierskap til den videre utviklingen av Feide, i den grad utvikling av ny funksjonalitet medfører økte kostnader. Siden Feide er frivillig å bruke og delvis dekkes av brukerbetaling, er det et behov for å sikre tilstrekkelig oppslutning om Feide til at kostnadene dekkes, uten at prisen per vertsorganisasjon blir for høy. Dagens prismodell innebærer at de aller minste skoleeierne betaler en langt høyere pris per elev for Feide enn de største skoleeierne. Det utfordrer opplevelsen av rettferdighet rundt brukerbetalingen og medfører risiko for redusert oppslutning om Feide.

2.1.2. Utfordringer ved dagens finansieringsmodell

Det er flere utfordringer ved dagens finansieringsmodell. Det dreier seg ikke nødvendigvis om utfordringer i dag, men om sårbarheter i modellen som kan gi problemer på lengre sikt. Figur 2-1 under illustrerer disse problemene.

Figur 2-1: Oversikt over utfordringsbildet ved dagens finansieringsordning



¹¹ Kunnskapsdepartementet, 2023: Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole

Problemer med prosjektbasert utvikling

Dagens finansieringsmodell kan bidra til økt offentlig pengebruk. I dag finansieres videreutvikling av Feide med statlige prosjektmidler. Prosjektbasert finansiering er uforutsigbart, og bidrar til mer bruk av innleie i forbindelse med utviklingen enn det Sikt ønsker. Bruken av innleie er fordyrende og det gir en sårbarhet for at opparbeidet kompetanse kan gå tapt dersom konsulenter ikke får forlenget kontrakter. Kostnadstall fra Sikt viser at økt timespris og økte administrative kostnader ved bruk av innleide konsulenter medfører en merkostnad på om lag 25 prosent i utviklingen av ny funksjonalitet, sammenlignet med kostnader til fast ansatte utviklere.¹² Kostnader knyttet til tapt kompetanse, medfører at den totale merkostnaden ved bruk av innleide konsulenter er høyere enn 25 prosent. Bruk av innleide konsulenter medfører dermed økte kostnader for staten.

Prosjektbasert finansiering bygger på en tradisjonell måte å tenke utvikling på, med såkalt fossefall-metode, der kostnadene er høye i utviklingsfasen, og lave i driftsfasen. Topplederorganet Skate¹³ trekker frem at denne type finansiering er dårlig tilpasset nye måter å jobbe med digitalisering på. I dag skjer utviklingen smidig, hvor løsninger utvikles gradvis og kontinuerlig gjennom løsningens levetid. Med smidig utvikling er det ikke et like klart skille mellom utvikling og drift, noe som gjør tradisjonelle satsingsforslag dårligere egnet.¹⁴

Smidig utviklingsmetodikk er forbundet med tett og hyppig brukerinvolvering. At prosjektmidlene kommer fra Utdanningsdirektoratet, som forvalter og prioriterer disse midlene i samarbeid med Sikt, gir Utdanningsdirektoratet stor påvirkning på den videre utviklingen av Feide. Det kan være positivt for sektoren dersom Utdanningsdirektoratet ser helheten i brukernes behov, men det gir også en risiko for at Utdanningsdirektoratet bevisst eller ubevisst bruker sin posisjon til å prioritere egne behov over behovene til brukere eller andre tjenesteleverandører. Til sammen bidrar den prosjektbaserte finansieringen til en sårbarhet for at Feide over tid ikke utvikles i tråd med brukernes behov, og dermed ikke blir konkurransedyktig i møte med andre løsninger. Det medfører en økt risiko for at Feide velges vekk av brukere. Da reduseres utnyttelsen av stordriftsfordeler som ligger i en slik fellesløsning. Det innebærer både økte kostnader for sektoren, og potensielt dårligere tjenester og dermed lavere nytte for brukerne.

Problemer med brukerfinansiering

Brukerbetalingen utgjør en terskel for bruk, som gir en risiko for redusert fremtidig oppslutning om fellesløsningen. Det legger ekstra press på Feides evne til å fortsette å være en attraktiv og relevant fellesløsning. Kombinasjonen videreutvikling av ny funksjonalitet og flere brukere bidrar til økte løpende driftskostnader. Så lenge sentralfinansieringen begrenser seg til utviklingsprosjekter, må brukerfinansieringen øke over tid.

I tillegg ligger det en sårbarhet i at prismodellen som legges til grunn for brukerbetalingen, oppleves som urettferdig. Satsene for brukerbetaling har over tid blitt justert i retning av en mer likeverdig pris per elev, men det er fortsatt betydelige forskjeller fra de minste vertsorganisasjonene til de største. Oslo kommune, med mer enn 65 000 elever, betaler i underkant av 5 kroner per elev for Feide, mens Utsira kommune med sine 21 elever betaler 143 kroner per elev. Trinnvise prismodeller er også utfordrende i seg selv, ettersom prisforskjellen på marginen er så forskjellig avhengig av hvor i «trappen» man er. For eksempel koster én ekstra elev ingenting med dagens modell dersom eleven blir nummer 9 999, men betydelig mer dersom eleven blir nummer 10 001.

¹² Basert på Feides budsjett for grunnopplæringen for 2023, delt med oss av Sikt.

¹³ Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende til Digitaliseringsdirektoratet.

¹⁴ <https://www.digdir.no/media/2884/download>

2.2. Mål for finansiering av Feide

Basert på beskrivelsen av aktørenes behov og de utfordringene som presenteres, har vi formulert mål som en fremtidig finansieringsmodell for Feide bør oppfylle. Målene er utformet med utgangspunkt i Digitaliseringsdirektoratets ni generelle prinsipper for finansiering av fellesløsninger, som er beskrevet i **Error! Reference source not found.** under.

Et sentralt poeng for finansiering av alle fellesløsninger er at finansieringsmodellen må understøtte formålet med fellesløsningen – det vil si det behovet fellesløsningen er ment å dekke og verdien den skal gi. Målene bygger derfor på de overordnede målene med Feide, nemlig at de digitale ressursene i skolesektoren gjøres enkelt tilgjengelig til alle som har nytte av dem, samtidig som informasjonssikkerhet og personvern ivaretas. For å understøtte dette målet, har vi formulert tre overordnede mål for den fremtidige finansieringsmodellen, som utdypes videre under. Finansieringsmodellen til Feide i grunnopplæringen bør være:

- **Nytemaksimerende.** Finansieringsmodellen skal legge til rette for at mest mulig av nytten fra Feide kommer flest mulig brukere til gode.
- **Kostnadseffektiv.** Finansieringsmodellen skal legge til rette for kostnadseffektiv utvikling og drift av Feide.
- **Bærekraftig.** Finansieringsmodellen skal legge til rette for at Feide skal fortsette å ha nytteverdi i fremtiden.

Boks 1: Generelle prinsipper for utforming av finansieringsmodeller for fellesløsninger i offentlig sektor. Kilde: Digitaliseringsdirektoratet¹⁵

Finansieringsmodeller av fellesløsninger skal

1. gi gode incentiver for samfunnsøkonomisk riktig bruk av fellesløsningen.
2. understøtte kostnadseffektiv utvikling og drift.
3. legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk.
4. være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter.
5. etableres tidlig, og evalueres og justeres ved behov.
6. bruke etablert styringsstruktur for å ivareta brukermedvirkning ved etablering eller endring av finansieringsmodellen.
7. hensynta hvem som får nytte og hvem som bærer kostnadene ved tjenesten
8. ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenesten, eller om det er en tjeneste som tilbys i konkurranse med andre.
9. ta hensyn til om løsningen skal brukes utenfor egen sektor, og/eller av privat sektor

2.2.1. Finansieringsmodellen skal maksimere nytten av Feide

Finansieringsmodellen skal legge til rette for at brukerne får best mulig utnyttelse av verdiene som ligger i Feide. Det innebærer å utnytte posisjonen som et nav i økosystemet, som kobler brukere som elever og lærere med nyttige digitale ressurser. Finansieringsmodellen skal legge til rette for at flest mulig brukere får ta del i disse

¹⁵ Hentet fra «Rammeverk for finansieringsmodeller av nasjonale og sektorielles fellesløsninger. Utkast versjon 8.86. 04.07.2023», utarbeidet av arbeidsgruppe under Skates AU, delt med oss av Digitaliseringsdirektoratet 07.09.2023

verdiene. Feide skal legge til rette for økt, bedre og enklere bruk av digitale ressurser i skolen, slik at brukerne kan bruke tid og ressurser på læring. Ved at flest mulig benytter samme, sikre løsning for identitetsforvaltning og datadeling, bidrar økt bruk til bedre ivaretagelse av informasjonssikkerhet og personvern.

For å oppnå målet om at finansieringsmodellen skal maksimere nytten av Feide, må følgende delmål være oppfylt:

- Finansieringsmodellen må stimulere til **riktig videreutvikling** av Feide. Det vil si en utvikling som møter de viktigste behovene til flest mulig av brukerne. Det krever tilstrekkelig involvering av brukere, tjenesteleverandører og andre interessenter¹⁶.
- Finansieringsmodellen må stimulere til **høy oppslutning** om Feide. Dette krever blant annet at finansieringsmodellen er forutsigbar, slik at brukersiden vet hvor mye de eventuelt må betale for å ta i bruk Feide, og for at tjenesteleverandører vet hva det koster å knytte sine tjenester til Feide.

2.2.2. Finansieringsmodellen skal være kostnadseffektiv

Finansieringsmodellen skal understøtte kostnadseffektiv videreutvikling av Feide, ved å legge til rette for en utviklingsmodell med hensiktsmessig bruk av ressurser. Finansieringsmodellen skal også legge til rette for kostnadseffektiv drift, vedlikehold og forvaltning av Feide. I tillegg bør ikke finansieringsmodellen i seg selv bidra til vesentlige kostnader, med hensyn til både innføring og videre administrering.

For at finansieringsmodellen skal oppfylle målet om å være kostnadseffektiv, må følgende delmål være oppfylt:

- Finansieringsmodellen må gi **forutsigbare inntekter** til Sikt. Det legger til rette for kostnadseffektiv drift og videreutvikling.
- Finansieringsmodellen må være **enkel å forstå og administrere**. Det betyr at Sikt ikke må bruke unødvendige ressurser på å kreve inn og forvalte inntektene, slik at mest mulig kan gå direkte til videreutvikling, vedlikehold og drift. Det innebærer også at Utdanningsdirektoratet ikke må bruke unødvendige ressurser på å forklare og forsvare finansieringsmodellen.

2.2.3. Finansieringsmodellen skal være bærekraftig

Finansieringsmodellen skal legge til rette for at Feide skal fortsette å ha nytteverdi i fremtiden. Det innebærer at Feide skal fortsette å være en attraktiv fellestjeneste som fortsetter å ha stor oppslutning i sektoren. Finansieringsmodellen må derfor gi rom for å videreutvikle og justere Feide i møte med en stadig skiftende omverden, for eksempel ved nye teknologiske løsninger eller endrede behov fra brukere eller andre interessenter. Finansieringsmodellen bør legge til rette for at Feide kan ta andre roller i fremtiden, for eksempel ved å inkludere flere brukergrupper enn det som gjøres i dag.

En forutsetning for at finansieringsmodellen skal være bærekraftig over tid er at målene om nyttemaksimering og kostnadseffektivitet nås. Disse målene kan ikke forstås som statiske mål, bærekraften avhenger av at både nytte og kostnadseffektivitet opprettholdes *over tid*. I tillegg må følgende delmål være oppfylt:

- Finansieringsmodellen må legge til rette for en **hensiktsmessig utviklingsmodell**. Det innebærer at Sikt og Utdanningsdirektoratet i den videre utviklingen av Feide kan ha et helhetlig og langsiktig perspektiv, slik at riktig utviklingsaktivitet prioriteres.

¹⁶ For å møte dette målet kan det være hensiktsmessig å vurdere innretningen på styringsmodellen.

- Finansieringsmodellen må være **robust for endringer** i Feides omverden, slik at den ikke må endres dersom Feides rolle endrer seg.

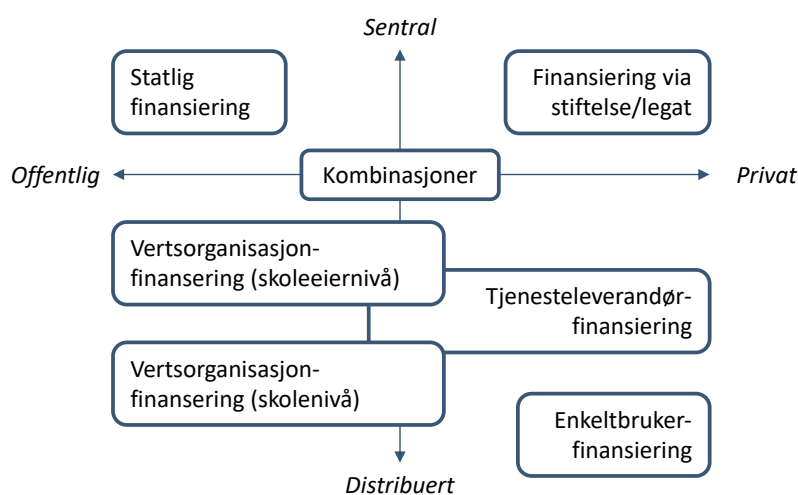
3. Mulige finansieringsmodeller for Feide

I dette kapitlet utforsker vi mulighetsrommet for finansiering av Feide for å identifisere alternative modeller. Vi drøfter overordnet fordeler og ulemper ved ulike modeller, og hvilke prinsipielle spørsmål de reiser.

3.1. Mulighetsrommet for finansiering

For finansiering av felleisløsninger har vi valgt å utforske de to dimensjonene sentral versus distribuert og offentlig versus privat finansiering. Mens dimensjonen sentral-distribuert representerer hvor mange aktører som skal bidra i finansieringen av Feide, representerer offentlig-privat-dimensjonen i hvilken grad finansieringen kommer fra offentlige (statlige eller kommunale) eller private aktører. Kombinasjonen av de to dimensjonene rommer en rekke konseptuelt forskjellige måter å finansiere en felleisløsning som Feide på, slik Figur 3-1 illustrerer.

Figur 3-1: Illustrasjon av ulike finansieringsmodeller som kombinerer de to dimensjonene sentral-distribuert og offentlig-privat. Illustrasjon: Menon Economics



Øverst til venstre i figuren er det tegnet inn en helt sentral og helt offentlig modell, nemlig ren statlig finansiering, der all drift og utvikling av Feide finansieres med statlige midler. Det er i prinsippet også mulig å se for seg sentral privat finansiering, der Feide i sin helhet finansieres av én privat aktør, for eksempel med midler fra et legat eller en stiftelse, men det vurderes som lite realistisk.

Blant modellene som baserer seg på mer distribuert finansieringsansvar, finner vi blant annet modeller som innebærer full brukerbetaling fra vertsorganisasjonene. En kan, som i dag, definere vertsorganisasjoner på skoleeiernivå, med en finansieringsmodell der skoleeierne (kommunene, fylkeskommunene og de private friskoleeierne) kjøper og betaler for tilgang for sine brukere. Det går også an å se for seg et enda mer distribuert finansieringsansvar, ved at hver enkelt skole selv finansierer bruken. Begge disse modellene favner i utgangspunktet både offentlige og private aktører, selv om hovedvekten av aktører vil være offentlige.¹⁷ En annen form for distribuert finansieringsansvar er å la tjenesteleverandørene finansiere Feide. Gitt landskapet av aktører som leverer tjenester med Feide-innlogging i dag, vil det være en modell som i hovedsak baserer seg på privat finansiering, selv om også offentlige aktører bruker Feide-innlogging til tjenestene sine. I ytterpunktet av

¹⁷ Gitt at ikke de private skolene/skoleeierne skal stå for en overproporsjonal andel av finansieringen, sett opp mot andel skoler eller andel elever.

dimensjonen distribuert finansieringsansvar kan vi se for oss at hver enkelt Feide-bruker betaler. Det innebærer at elever, lærere og andre med Feide-bruker, i sin helhet finansierer løsningen.¹⁸

Til slutt finnes det selvsagt ulike kombinasjoner av finansieringsmodellene som er skissert over. I figuren er dette markert med et felt i midten av diagrammet. Dagens finansieringsmodell, med statlig finansiering av videreutvikling og vertsorganisasjonsfinansiering (på skoleeivnivå) av drift og vedlikehold, er et eksempel på en kombinasjonsmodell.

3.2. Prinsipiell vurdering av mulighetsdimensjonene

Vi presenterer her en overordnet vurdering av fordeler og ulemper ved ytterpunktene i de to mulighetsdimensjonene offentlig-privat og sentral-distribuert. Vi vurderer også fordeler og ulemper ved ulike former for distribuert finansieringsansvar, og ulike prismodeller som kan inngå i finansieringsmodeller med distribuert finansieringsansvar.

3.2.1. Offentlig versus privat finansiering

Hvorvidt finansieringen av Feide kommer fra offentlige eller private kilder, er i stor grad en konsekvens av hvilken form for distribuert finansieringsansvar en velger. Det er derfor ikke den mest interessante dimensjonen å utforske for å identifisere mulige finansieringsmodeller for Feide. Det er samtidig ikke trivielt om finansieringsmodellene innebærer offentlig eller privat finansiering. Tiltak som finansieres over offentlige budsjetter kan overordnet sett ha to effekter: dersom budsjettene ligger fast, kan det fortrenge midler fra andre offentlige tiltak med høyere nytte. Dersom tiltaket derimot forutsetter økt bruk av skattepenger, medfører det ekstra kostnader knyttet til innkreving, administrasjon og ikke minst skattemessige vridningseffekter (effektivitetstap som følge av at aktører tilpasser seg skattesystemet).¹⁹

I utgangspunktet er det ikke gitt hvorvidt en fellesløsning som Feide bør finansieres med private eller offentlige midler. Selv om Feide er utviklet i statlig sektor og til nå har vært offentlig eid og driftet, kunne Feide i teorien i fremtiden blitt helt eller delvis privatisert. Det ville imidlertid berøre langt mer enn bare finansieringen av Feide, og er ikke omfattet av denne utredningen. Som diskutert over, er det likevel finansieringsmodeller som helt eller delvis innebærer privat finansiering. Å basere finansieringen av Feide på private donasjoner, for eksempel fra en stiftelse eller lignende, kunne frigjort offentlige midler og spart skattefinansieringskostnader. Det er imidlertid uklart hvor denne type finansiering skulle komme fra, og det oppleves ikke minst som en langt mindre robust finansieringskilde enn andre alternativer. Det er derfor ikke et alternativ vi vurderer det som naturlig å vurdere videre.

3.2.2. Sentralt eller distribuert finansieringsansvar

Den mest interessante dimensjonen å utforske for alternative finansieringsmodeller er sentral-distribuert-dimensjonen. Det ene ytterpunktet er full sentral finansiering, mens det andre innebærer at hele finansieringsansvaret legges på brukere eller tjenesteleverandører. I dag utgjør sentralfinansieringen omtrent halvparten av det totale Feide-budsjettet. En overgang til full sentralfinansiering vil dermed innebære en

¹⁸ Det vil imidlertid stride mot det viktige gratisprinsippet i skolen, som vi kommer tilbake til i senere diskusjon.

¹⁹ Rundskriv R-109/2021 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser» fra Finansdepartementet fastsetter skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone.

betydelig økning av sentralfinansieringen fra dagens nivå, mens en overgang til full brukerbetaling vil innebære en betydelig overføring av finansieringsansvaret på brukerne.

Sentral finansiering gir lavere barrierer for implementering og bruk, og sikrer lik tilgang for alle brukere. Sentralfinansiering reflekterer også at Feide har stor betydning for det felles økosystemet og effektiviteten i sektoren, mens distribuert finansieringsansvar reflekterer at aktørene i økosystemet har gevinster ved bruk av fellesløsningen. Sentralfinansiering kan også føre til at utviklingen ikke skjer i takt med behovet fordi budsjettbevilgningene ikke er tilpasset brukernes behov. Det kan også argumenteres med at det er få innebygde mekanismer for å sikre riktig prioritering av tjenester og kvalitetsnivå, og kostnadseffektivitet i utvikling og drift fordi brukerne ikke eksponeres for kostnadene.

I tillegg kan sentral finansiering bryte med det finansielle ansvarsprinsipp om at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Siden denne utredningen ser på finansieringen knyttet til grunnopplæringen er dette i utgangspunktet kommunenes og fylkeskommunenes ansvar. En grunnleggende forutsetning for at det finansielle ansvarsprinsipp skal gi mening er imidlertid at det er samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Dersom enkelte kommuner eller fylkeskommuner pålegges et større finansieringsansvar enn i dag, kan følgene være at elever i disse kommunene får et dårligere tilbud, fordi kommunene må nedprioritere andre innkjøp. Dette må veies mot det rent prinsipielle rundt finansieringen. Dersom kommunene og fylkeskommunene pålegges økt brukerbetaling uten at inntektene deres justeres, kan det gå utover andre aktiviteter i kommunen eller fylkeskommunen.

Fellesløsninger som gir høy grad av nytte for brukerne, kan i prinsippet forsvare høyere grad av brukerbetaling. Dersom fellesløsningen bidrar til å frigjøre midler i brukernes budsjetter, for eksempel ved at skoleeiere slipper å administrere et større antall ulike innloggingsløsninger, er dette midler som kan betale for fellesløsningen.

Brukerbetaling kan, avhengig av hvilken betalingsmodell som legges til grunn, gi en mer effektiv bruk av fellesløsningen, ved å medføre at brukerne har et mer bevisst forhold til hva tjenesten benyttes til, og dermed redusere sjansen for overforbruk. Samtidig kan det skape et hinder for å ta i bruk tjenesten. Dette vil spesielt gjelde for mindre digitalt modne kommuner. Økt brukerbetaling medfører også økte kostnader hos både skoleeier og hos forvalter. Dette må veies opp mot hvorvidt brukerbetalingen gir økt gevinst og mer hensiktsmessige styringssignaler. Skatte trekker frem at full brukerbetaling bidrar til økonomisk usikkerhet, da det vil kunne medføre at det veltes store kostnader over på brukerne.²⁰ Alternativet er at tjenesten vil underfinansieres, slik at nødvendig videreutvikling reduseres.

3.2.3. Ulike former for distribuert finansieringsansvar

For finansieringsmodeller med distribuert finansieringsansvar kan ansvaret legges på ulike aktører, slik Figur 3-1 over illustrerer.

Skolene betaler

I dag er det skoleeiere som opererer som vertsorganisasjoner for Feide i grunnopplæringen. Det er imidlertid ingenting teknisk i veien for at en kunne definert for eksempel hver enkelt skole som vertsorganisasjon for Feide, og med det åpnet for at hver enkelt skole kunne bidratt direkte til å bære finansieringsansvaret for Feide.²¹ En

²⁰ [Sak 5-22 Vedlegg 4 Finansiering på Skates fagdager 4. og 5. mai 2022.](#)

²¹ Dette er tilfellet for majoriteten av de private vertsorganisasjonene i dag.

slik modell kunne typisk basert seg på fullstendig metodefrihet for den enkelte skole, der hver enkelt skoleleder står fritt til å bestemme hvorvidt skolen skal benytte (og betale for) Feide. Ved å pålegge hver enkelt skole å betale for bruken av Feide, ville skoler som av ulike grunner har lav nytte av Feide, for eksempel fordi de har lav grad av digital modenhet, vurdere kostnaden som for høy, og velge vekk Feide som tjeneste. Det ville redusere oppslutningen av Feide og dermed også inntektene fra brukerbetalingen. Det ville også bidra til at digitalt umodne skoler ble hengende enda lengre bak i den digitale utviklingen. En slik modell ville også økt administrasjonskostnadene ved løsningen, ved at antallet vertsorganisasjoner som skal faktureres for Feide, ville økt betydelig fra dagens antall.²² Vi vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å gå videre med et alternativ med brukerbetaling basert på at hver enkelt skole har finansieringsansvar for Feide.

Enkeltbrukerne betaler

I teorien kunne man ansvarliggjort den enkelte bruker for kostnadene ved Feide, gjennom enkeltbrukerbetaling – enten transaksjonsbasert eller ved en fast, årlig lisens. En slik finansieringsmodell vil imidlertid bryte med det viktige gratisprinsippet i skolen, som sier at elever har rett til en gratis offentlig grunnopplæring og at skolene ikke kan kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med opplæringen. I tillegg ville enkeltbrukerfinansiering kunne heve terskelen for bruk, slik at oppslutningen rundt Feide vil reduseres fra dagens nivå. Det vil også gå mot sektorens overordnede mål om tilgang til digitale ressurser som gir et likeverdig opplæringstilbud for alle landets elever.²³ Vi vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å gå videre med et alternativ med enkeltbrukerfinansiering.

Skoleeiere betaler

Skoleeierne, også kalt vertsorganisasjonene, dekker i dag i underkant av halvparten av det totale årlige budsjettet for Feide. En fordel med å videreføre en finansieringsmodell der skoleeierne bærer finansieringsansvar er at det allerede finnes løsninger for å administrere og kreve inn betalingen. Skoleeierne er også vant til å betale for Feide og føler eierskap til løsningen. For de offentlige skolene er det i stor grad kommunene som er ansvarlige for å styre skolebudsjettene, og de har bedre finansielt handlingsrom til å ta avgjørelser om deltagelse i fellesløsninger enn den enkelte skole. Modellen er også i samsvar med det finansielle ansvarsprinsipp – siden det er kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlige for grunnopplæringen, bør de også finansiere den. Vi velger derfor å gå videre med skoleeierfinansiering som hovedmodell for distribuert finansieringsansvar.

Tjenesteleverandørene betaler

Feide er en tosidig plattform, som vil si at løsningen tjener to ulike markedsgrupper, brukere og tjenesteleverandører, og verdien av Feide for den ene gruppen avhenger av den andre gruppens tilstedeværelse. For brukerne, lærere og elever i skolen, øker verdien av Feide når mange tjenesteleverandører kobler sine digitale læringsressurser og læremidler til løsningen. For en tjenesteleverandør vil verdien av å bruke Feide som en plattform for sine digitale produkter, øke jo flere skoler og elever som bruker Feide. Tosidige markeder karakteriseres ofte av prisingsmekanismer som kan virke lite intuitive basert på klassisk økonomisk teori. For eksempel kan det lønne seg å fullt ut subsidiere den ene gruppen for å kunne øke inntektene fra den andre gruppen. Hvorvidt det er hensiktsmessig å belaste tjenesteleverandørene for bruk av Feide, avhenger av hvem som får nytten av at de bruker Feide. Det er trolig størst nytte for brukerne i skolen, som slipper ulike pålogginger og som får økt personvern og informasjonssikkerhet. Men det vil også være kostnadsbesparende for

²² Dagens vertsorganisasjoner som betaler for bruk av Feide inkluderer 356 kommuner, 10 fylkeskommuner og drøyt 200 private skoleeiere. Kilde: Utdanningsdirektoratet

²³ Jf. hovedmålene i Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030

leverandørene hvis de slipper å utvikle egne løsninger for å ivareta personvern og informasjonssikkerhet til brukerne. I tillegg vil datadeling gjennom gruppe-APIene i Feide gi verdifull informasjon om bruk tilbake til leverandørene, som de kan bruke det til å videreutvikle sine tjenester. Det vil også gi økt nytte for brukerne dersom tjenestene blir bedre. Det er imidlertid en risiko for at tjenesteleverandørene vil velte over kostnadene på brukerne. Sikt peker på at en tidligere erfaring med å teste ut en finansieringsmodell der tjenesteleverandørene betalte en fast, årlig pris for Feide-innlogging, resulterte i at tjenesteleverandørene viderefakturerte kostnaden til brukerne. Å overføre finansieringsansvar til tjenesteleverandørene kan slik sett ses på som en indirekte måte å overføre ansvaret til sluttbrukerne i skolen. Vi vurderer derfor at det er lite hensiktsmessig å gå videre med tjenesteleverandørfinansiering.

3.2.4. Kombinasjonsmodeller med delt finansieringsansvar

Fremtidens finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen kan selvsagt også innebære en kombinasjon av modellene som er drøftet over, slik som er tilfellet i dag. I dagens modell er finansieringsansvaret delt mellom drift, vedlikehold og mindre utvikling (som dekkes av skoleeierne) og det som defineres som vesentlige utviklingstiltak (som dekkes av staten).

Ved å ta utgangspunkt i skillet mellom utvikling og drift, er det flere alternative kombinasjonsmodeller som kan være aktuelle. Det går for eksempel an å kombinere en statlig grunnfinansiering for drift av Feides kjernefunksjonalitet (basert på beskrivelsen av det nedskalerte fremtidsscenarioet for Feide) med en mer brukerstyrt og brukerfinansiert videreutvikling. Det kan resultere i en fordeling av totalfinansieringen som innebærer en mindre andel statlig finansiering og en større andel brukerfinansiering enn i dag.

En måte å møte utfordringene med den prosjektbaserte finansieringen av utviklingen, som er beskrevet i kapittel 2.1.2, er å justere finansieringsmodellen så den er mer i tråd med moderne IT-utvikling. Det innebærer mer kontinuerlig utvikling i tråd med smidig-metodikk, der skillet mellom utvikling og drift er mindre definert. Det kan for eksempel innebære en form for rammefinansiering som dekker utvikling og drift i en gitt tidsperiode. I en slik modell kan det fortsatt være naturlig å kombinere sentralfinansiering med brukerbetaling, men med en fordeling som innebærer en større andel statlig finansiering og en mindre andel brukerfinansiering enn i dag.

En annen måte å kombinere sentralfinansiering og brukerbetaling på, er å endre Feide fra å være en enhetlig tjeneste som i dag, til en differensiert tjeneste. Ved å legge til grunn en byggeklosstankegang for fremtidens Feide, kan man definere hva som utgjør kjernefunksjonaliteten til Feide, og la denne funksjonaliteten være sentralfinansiert. Så kunne brukerne selv gjøre tilvalg, der de betaler for tjenester og funksjonalitet som kommer i tillegg til kjernefunksjonaliteten. Det er da naturlig å se for seg at kjernefunksjonaliteten består av selve innloggingsløsningen, mens tilleggstjenester for eksempel kan være tilgang til verktøy for ROS og DBA, leverandørreklæring mm. En slik differensiert modell med menyprising av Feide, vil være naturlig å se i sammenheng med en brukerstyrt og brukerfinansiert utviklingsmodell, som beskrevet to avsnitt over.

Dersom det vurderes som aktuelt å overføre noe finansieringsansvar til tjenesteleverandører, er det naturlig at en kunne sett for seg en kombinasjonsmodell, der tjenesteleverandørene, skoleeierne og staten delte finansieringen mellom seg. Vi vurderer det imidlertid ikke aktuelt å gå videre med finansieringsmodeller som baserer seg på tjenesteleverandørfinansiering, basert på argumentasjonen over.

3.2.5. Prismodeller ved distribuert finansieringsansvar

Dersom brukerne skal betale for Feide, er det ulike prismodeller som kan være aktuelle. Modellene dekker et spenn hvor det ene ytterpunktet er at hver skoleeier betaler en fast pris for tilgang til Feide, og det andre

ytterpunktet er at skoleeier betaler for faktisk bruk av Feide. Dersom finansieringsmodellen legger opp til «menyprising» hvor kjøperne betaler mer for ekstra funksjonalitet, kan prisen i de ulike prismodellene skaleres tilsvarende. Det er mulig å bruke en kombinasjon av ulike modeller. For eksempel kan prismodellen ha en fast komponent, og en komponent som avhenger av elevmassen hos brukeren. En slik kombinasjonsmodell kan eksempelvis være en fast pris per skoleeier i tillegg til en pris per elev.

Et vanlig prinsipp i fastsettelse av prismodeller er å ta utgangspunkt i hva som driver kostnadene for tjenesten. Et kjennetegn ved digitale løsninger er at marginalkostnadene er små. Med andre ord, én ekstra Feide-bruker eller én ekstra innlogging per bruker medfører ikke en vesentlig kostnadsøkning for Sikt. Fra samtaler med Feide-teamet i Sikt har vi fått innsikt i kostnadene knyttet til løpende drift og vedlikehold av Feide. Volum i form av samtidig bruk har liten påvirkning på kostnadene. Dersom det er mye trafikk, krever det en oppskalering av serverne Feide kjører på. Overgangen til sky har imidlertid gjort denne typen skalering enklere. Den største kostnadsdriveren er lønnskostnader for dem som jobber med support og vedlikehold. Ifølge Sikt er det kombinasjonen av bredde i funksjonalitet og antall brukere som driver disse kostnadene.

Et annet viktig prinsipp i fastsettelsen av prismodell er hva som driver nytten av tjenesten. Den enkelte Feide-bruker opplever nytte av å slippe å forholde seg til flere innloggingsløsninger. Denne nytten øker jo flere digitale ressurser med Feide-innlogging brukeren jevnlig benytter. Brukernytten avhenger slik sett både av digital modenhet i brukerens læringsmiljø (antall digitale ressurser totalt), og av andelen tjenesteleverandører med Feide-tilknytning. Skolene og skoleeierne får også nytte av å slippe å administrere et større antall innlogginger for elever og lærere. Skoleeiere har også behandlingsansvar for brukernes data, og vil få nytte av økt informasjonssikkerhet. Nytten vil øke med antall brukere, antall av de digitale ressursene skoleeieren bruker som også bruker Feide, og av mengden data som flyter mellom brukere og tjenesteleverandører. Sistnevnte er et argument for en prismodell som skalerer pris med antall brukere.

Et tredje prinsipp for at prismodellen skal være bærekraftig over tid, er at den bør oppleves rettferdig og rimelig for de som betaler. Dersom prismodellen legger opp til en betydelig kvantumsrabatt, kan dette oppleves urettferdig for skoleeiere med få elever. Det vil særlig gjelde for privatskoler og mindre kommuner med få elever. En fast pris per elev vil imidlertid kunne oppleves som urettferdig for noen kommuner, som følge av omfordelingen i kommunenes inntektssystem. Hvilken prismodell som oppleves som rettferdig henger også sammen med hva som driver kostnadene og brukernytten – det vil trolig oppleves mer rimelig å betale relativt mer for flere elever dersom elevantall reflekterer både nytte og kostnader.

Et fjerde prinsipp er at prismodellen bør være enkel og forutsigbar. Prismodellen bør være enkel å forstå for brukerne og enkel å administrere for tjenestetilbyder, i dette tilfellet Sikt. Prismodellen bør oppleves som forutsigbar for brukerne, både med hensyn til at det oppleves som en modell som kommer til å ligge fast over tid, og med hensyn til at modellen legger opp til mest mulig forutsigbarhet knyttet til prisen de ender med å betale. For Sikt er det viktig at prismodellen ikke er ressurskrevende å administrere, for eksempel ved at fakturering av hver enkelt kunde krever mye manuelt arbeid. Det er også viktig for Sikt at prismodellen bidrar til forutsigbare inntekter. Den enkleste prismodellen er en fast, lik pris per elev. Denne modellen kan være hensiktsmessig når det er vanskelig å koble kostnadene direkte til bruken av Feide. Det gir en klar og forutsigbar kostnadsstruktur for skoleeierne, som kan være positivt for budsjettering og administrasjon, men medfører en vesentlig kostnadsulempe for kommunene med de minste skolebudsjettene.

Basert på prinsippene ovenfor konkluderer vi med at en fast pris per elev er den mest hensiktsmessige prismodellen, eventuelt justert i tråd med de relevante delkostnadsnøkklene for grunnopplæringen.²⁴ Den er rimelig fordi det er brukerantall og funksjonalitet som driver kostnadene, den vil trolig oppleves rettferdig ettersom omfordelingen i kommunenes inntektssystem har bred oppslutning, og den er relativt enkel å administrere. Modellen krever noe mer administrasjon enn lik pris per skoleeier, fordi det er nødvendig å ha informasjon om elevantall. Dette er imidlertid informasjon som allerede hentes inn til andre formål. Vår vurdering er dermed at disse ekstra administrasjonskostnadene vil være forholdsvis små. Dette understøttes av at dagens modell, som også innebærer et behov for oversikt over elevantall per skoleeier, oppleves som nokså velfungerende. I tillegg vil den anbefalte modellen stille lavere krav til presisjonsnivået enn dagens modell. Dette da små endringer i elevantall i en fast pris per elev-modell ikke vil innebære store kostnadsforskjeller. Det kan derimot være tilfellet ved dagens modell²⁵. Vi bemerker samtidig at alle de relevante prismodellene, med unntak av betaling per bruk, oppfyller prinsippene diskutert ovenfor i tilstrekkelig grad.

3.3. Beskrivelse av finansieringsmodeller som analyseres videre

Basert på den prinsipielle drøftingen av alternativene i mulighetsrommet og de overordnede vurderingene av alternativer opp mot aktørenes behov og mål, har vi valgt ut fem finansieringsmodeller som er konseptuelt ulike og som vil kunne generere ulike virkninger. Vi inkluderer følgende alternativer i den videre analysen:

- **Nullalternativet.** Dagens finansieringsmodell. Vesentlig videreutvikling finansieres ved statlige prosjektmidler, fra Kunnskapsdepartementet via Utdanningsdirektoratet til Sikt. Vertsorganisasjonene betaler en årlig pris for bruk etter en trinnvis prismodell basert på elevantall. Brukerbetalingen dekker drift, vedlikehold og mindre utviklingsarbeid. Fordeling: statlige prosjektmidler står for om lag 50 prosent av finansieringen, mens brukerbetalingen står for om lag 50 prosent.
- **Alternativ 1: Statlig finansiering.** Finansieringsansvar for Feide overføres i sin helhet til staten. En totalpott med årlige midler, kanalisert fra Kunnskapsdepartementet via Utdanningsdirektoratet til Sikt, skal dekke all videre utvikling, drift og vedlikehold. Fordeling: 100 prosent statlig finansiering, null prosent brukerbetaling.
- **Alternativ 2: Brukerfinansiering.** Finansieringsansvar for Feide overføres i sin helhet til skoleeierne. Det innebærer en økning i brukerbetaling, som skal dekke all videre utvikling, drift og vedlikehold. Vertsorganisasjonene betaler en fast årlig pris per elev. Fordeling: 100 prosent brukerbetaling, null prosent statlig finansiering.
- **Alternativ 3: Rammefinansiert videreutvikling.** Statlige midler til utvikling øker fra dagens nivå og tilpasses smidig utvikling, der skillet mellom utvikling og drift er mindre definert enn ved tradisjonell prosjektfinansiering. Brukerbetaling basert på fast pris per elev dekker drift og vedlikehold av eksisterende funksjonalitet, mens statlige midler dekker drift og vedlikehold av nyutviklet funksjonalitet de første fem år. Fordeling: om lag 75 prosent av Feides totalbudsjett dekkes av statlige midler, 25 prosent av brukerbetaling.²⁶
- **Alternativ 4: Menyprising.** Statlige midler finansierer videre drift og vedlikehold av basisfunksjonaliteten i Feide. Drift, vedlikehold og videreutvikling av annen funksjonalitet, som leverandørerklæring, databehandleravtale og foreldre-barn-APIet etc. er tilleggstjenester som brukerne

²⁴ Det er en egen delkostnadsnøkkel for grunnskolen og en delkostnadsnøkkel for videregående skole.

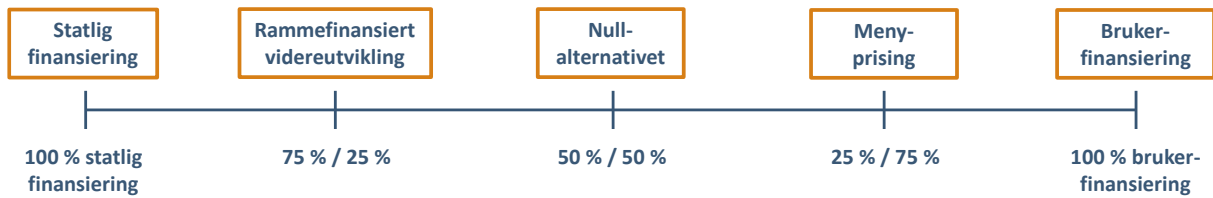
²⁵ Med terskelmodeller, som dagens modell, vil presisjonsnivået være viktig rundt terskelverdiene. Dette da små endringer i elevantall vil kunne endre hvilket trinn en skoleeier hører til, og dermed medføre store endringer i kostnader.

²⁶ Fordelingen er satt ut ifra en forutsetning om at staten i hovedsak skal dekke utvikling, mens brukerbetalingen skal dekke videreutvikling og drift. Forholdet kan imidlertid endres basert på hvilke ambisjoner som settes for Feide.

kan kjøpe basert på en fast pris per elev for hver enkelttjeneste som legges til basistjenesten. Antatt fordeling gitt at alle dagens brukere kjøper tilgang til all funksjonalitet: omtrent 25 prosent statlig finansiering, 75 prosent brukerfinansiering.

Figuren under viser hvordan de foreslåtte finansieringsmodellene baserer seg på ulike fordelinger av statlig finansiering og brukerfinansiering.

Figur 3-2: Oversikt over finansieringsmodeller som analyseres videre

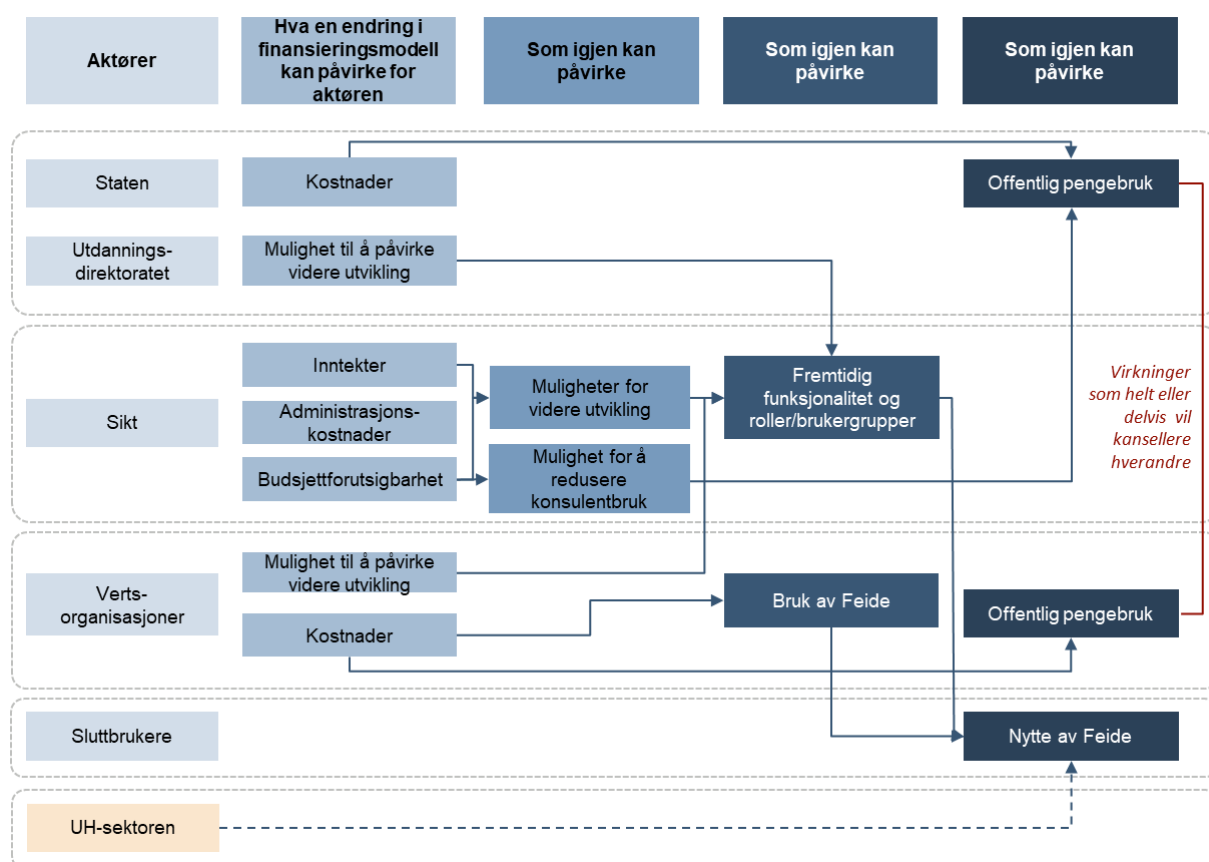


4. Virkninger av ulike finansieringsmodeller

I dette kapittelet presenteres mulige virkninger av de foreslåtte finansieringsmodellene sett opp mot nullalternativet, basert på innspill fra aktører som vil bli berørt av en endring i finansieringsmodellen.

Figuren under oppsummerer hvordan ulike aktører vil kunne bli påvirket av en endring i finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen. Under figuren drøfter vi hvordan de fire alternative finansieringsmodellene – full statlig finansiering, rammefinansiert videreutvikling, full brukerbetaling og menyprising – i varierende grad kan føre til virkningene som er skissert i figuren.

Figur 4-1: Virkningskart som viser en kvalitativ vurdering av virkninger ved å endre finansieringsmodell. Illustrasjon: Menon Economics



De foreslåtte finansieringsmodellene påvirker offentlig pengebruk gjennom å øke eller reduserte staten/kommunesektorens finansieringsansvar. Dette vil i all hovedsak være fordelingsvirkninger som ikke medfører netto samfunnsøkonomiske virkninger. Derimot vil mulige effektivitetsgevinster knyttet til både administrasjon, utvikling og drift av Feide medføre samfunnsøkonomisk nytte. En endring i finansieringen kan også få konsekvenser for ulike aktørers påvirkningsmuligheter for videre utvikling av fellesløsningen, som igjen kan påvirke nytten av Feide – som over tid avhenger både av kvaliteten på løsningen for brukerne, og oppslutningen om den. Dette vil også kunne gi *spillovereffekter* på tjenesteleverandører og brukere i UH-sektoren. Derfor er det naturlig at en endring i finansieringsmodell også medfører en vurdering av styringsmodellen. Det er viktig å påpeke at påvirkningsmuligheter, blant annet gjennom styringsmodell, ikke nødvendigvis trenger å kobles direkte til finansieringsmodellen. Det er muligheter for å sikre involvering av brukerne selv om finansieringsmodellen endres. Det er blant annet påpekt i *Digitaliseringsrundskrivnet og*

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor at det må legges vekt på samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer innenfor digitaliseringsarbeidet. Dette skal gi kommunal sektor innflytelse over det nasjonale digitaliseringsarbeidet som påvirker kommunal sektor.²⁷

I resten av kapittelet drøftes virkninger av de fire alternative finansieringsmodellene. I tillegg til virkningene som inntreffer avhengig av hvilken av de alternative modellene som vurderes, er det verdt å påpeke at det i alle tilfeller ved endring i finansieringsmodell vil kunne påløpe noen omstillingskostnader.

4.1. Statlig finansiering

En ny finansieringsmodell som baserer seg utelukkende på statlig finansiering vil få følgende virkninger, som drøftes inngående i påfølgende avsnitt:

- Fordelingsvirkninger av å overføre kostnader fra kommunal (og privat) til statlig sektor
- Mulige kvalitetsvirkninger som følge av økt sårbarhet for politiske prioriteringer
- Mulig konsekvenser for videreutvikling av Feide ved å redusere brukernes påvirkningsmuligheter
- Reduserte administrasjonskostnader knyttet til finansiering

Fordelingsvirkning: overføring av kostnader fra kommunal (og privat) til statlig sektor

Den mest fremtredende virkningen ved å endre finansieringsmodell til statlig finansiering, er en overføring av kostnader fra vertsorganisasjoner til staten. Det innebærer i all hovedsak en omfordeling av offentlige midler.

Bortfallet av brukerbetaling vil gi skoleeiere økt økonomisk handlingsrom. Dette gjelder både for privatskoler, kommuner og fylkeskommuner. Virkningen kan være særlig betydningsfull for skoleeiere med en presset økonomi. Bortfallet av brukerbetaling vil frigjøre midler til andre formål, som investering i digitale læremidler eller annet. Dette forutsetter at bortfallet av brukerbetaling ikke medfører noen reduksjon i statlige overføringer til kommuner, fylkeskommuner og private skoleeiere.

Samtidig vil endringen medføre økte statlige utgifter. Vi forutsetter at endringen i finansieringsmodell ikke vil påvirke det totale finansieringsbehovet. Det innebærer at bortfallet av brukerbetaling kompenseres fullt ut av økte statlige bevilgninger. Det vil redusere statens økonomiske handlingsrom, slik at andre aktiviteter må prioriteres bort, med mindre den statlige kostnadsøkningen kompenseres ved økte skatteinntekter. Det vil i så fall medføre skattefinansieringskostnader.²⁸

Mulig kvalitetsvirkning: redusert finansiering som følge av politiske prioriteringer

En overgang til statlig finansiering kan medføre mindre forutsigbarhet i finansieringen, og det er en risiko for at finansieringen ikke vil være tilstrekkelig for å møte brukernes behov for videre utvikling.

Ved full statlig finansiering vil finansieringen være avhengig av statlige vedtak om budsjettbevilgninger, som kan påvirkes av politiske prioriteringer. Det kan medføre en risiko for at Feide ikke utvikles i tråd med brukernes

²⁷Kommunal- og distriktsdepartementet 2022: *Digitaliseringsrundskrivet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*.

²⁸Offentlig pengebruk fører til en skattefinansieringskostnad. Det er ingen forskjell på statlig eller kommunal/fylkeskommunal finansiering på dette punktet, men dersom finansieringen fører til enten lavere eller høyere totale kostnader medfører det en skattefinansieringskostnad/-gevinst på 20 øre per krone.

behov, eventuelt at utviklingen av Feide går tregere enn brukerne har behov for og betalingsvilje til. Dette vil være tilfellet dersom statens prioriteringer ikke samsvarer med brukernes behov og prioriteringer.

Årlige bevilgninger kan variere, og det er en risiko for at de vil reduseres over tid. I perioder med lite økonomisk handlingsrom risikerer man at kun kostnader til drift og mindre videreutvikling dekkes, og at det ikke gis midler til større løft som etterspørres av brukerne. Statlig finansiering vil som følge av dette kunne redusere mulighetene for en strategisk og langsiktig planlegging av Feides utvikling.

Mulig kvalitetsvirkning: konsekvenser for videreutvikling av Feide ved å redusere brukernes påvirkningsmuligheter

En endring i finansieringsmodell kan påvirke innflytelsen de ulike aktørene i det digitale økosystemet har til å påvirke den videre utviklingen av Feide. Det kan potensielt føre til mer eller mindre treffsikker videreutvikling, som vil påvirke nytten av Feide i sektoren.

Mindre brukerfinansiering vil isolert sett kunne bety mindre brukermakt til å påvirke den videre utviklingen av Feide. Dersom brukerne får redusert innflytelse til å påvirke Feides videre utvikling, vil det kunne føre til at ny funksjonalitet ikke svarer like godt til brukernes behov. Det vil isolert sett kunne bidra til å redusere nytteverdien av Feide.

Med dagens styringsmodell opplever særlig de større kommunene at de har mulighet til å påvirke hvordan Feide utvikles. Mindre kommuner og private skoleeiere opplever ikke at de har samme mulighet, men heller ikke tilstrekkelig innsikt, til å påvirke hvordan Feide utvikles. Samtidig oppgir de mindre skoleeierne at deres behov i stor grad samsvarer med behovene som de større kommunene løfter frem gjennom eksisterende påvirkningskanaler. Flertallet av vertsorganisasjonene vi har vært i dialog med tror ikke nødvendigvis at brukermakten vil reduseres ved en overgang til statlig finansiering, ettersom det vil være i statens interesse å lytte til brukerne. I tillegg er det de senere årene blitt etablert samarbeidsmodeller for å sikre tilstrekkelig innflytelse fra kommunal sektor i det nasjonale digitaliseringsarbeidet.²⁹

Dersom statlig finansiering øker Utdanningsdirektoratets mulighet til å gjennomføre sentrale løft, som vil være nyttige for utdanningssektoren, men som vertsorganisasjonene av ulike grunner ikke klarer å koordineres om, kan det bidra til å sikre en mer effektiv utvikling av Feide, i tråd med overordnede målsettinger for sektoren. Dette vil i så fall isolert sett kunne føre til en økt nytteverdi av Feide.

Effektiviseringsgevinst: reduserte administrasjonskostnader

Statlig finansiering vil fjerne dagens ressursbruk knyttet til fakturering av skoleeiere. Dette vil frigjøre ressurser hos Sikt som er ansvarlig for faktureringen, hos Utdanningsdirektoratet som bistår Sikt med å innhente elevantall som er avgjørende for faktureringsbeløpet, samt for skoleeierne som slipper å håndtere betaling. Denne virkningen antas imidlertid å være av begrenset omfang.

²⁹Kommunal- og distriktsdepartementet 2022: Digitaliseringsrundskrivet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.

4.2. Brukerfinansiering

En ny finansieringsmodell som baserer seg utelukkende på brukerbetaling vil få følgende virkninger, som drøftes inngående i videre avsnitt:

- Fordelingsvirkninger av å overføre kostnader fra statlig til kommunal (og privat) sektor
- Mulige konsekvenser for nytten av Feide dersom bruken reduseres
- Mulig konsekvenser for videreutvikling av Feide ved å øke brukernes påvirkningsmuligheter

Fordelingsvirkning: overføring av kostnader fra statlig til kommunal (og privat) sektor

Den mest fremtredende virkningen av en endring i finansieringsmodell til full brukerfinansiering, er en overføring av kostnader fra stat til kommunal (og i noen grad privat) sektor.

En overgang til brukerfinansiering oppleves som økonomisk utfordrende for skoleeiere med trang økonomi. Både små skoleeiere, som privatskoler og mindre kommuner, og større kommuner med et stort økonomisk press oppgir at det vil bli utfordrende å frigjøre midler til å finansiere en økt kostnad av Feide. Skoleeierne begrunner dette med at det økonomiske handlingsrommet allerede er begrenset. Enkelte kommuner og fylkeskommuner oppgir at økt brukerbetaling for eksempel vil kunne redusere muligheten til å anskaffe og bruke digitale læremidler. Enkelte private skoleeiere oppgir også at de vil merke økt økonomisk belastning, uten å spesifisere hva de trolig ville ha brukt mindre penger på. Andre skoleeiere oppgir derimot at kostnaden knyttet til Feide kun utgjør en liten del av budsjettet, og at noe økte kostnader vil ha marginal innvirkning på dem.

Et mulig kompenserende tiltak ved en overgang til brukerfinansiering kan være å øke overføringene fra stat til skoleeiere. Vertsorganisasjoner vi har vært i dialog med, uttrykker imidlertid at de ikke tror det vil være tilstrekkelig.

For store kommuner vil en økt brukerbetaling i kombinasjon med ny prismodell basert på pris per elev kunne gi utfordringer i overgangsfasen.. Årsaken til dette er en plutselig økning i utgifter knyttet til å gå over til en prismodell hvor større kommuner får en økt andel av kostnadene, samtidig som brukerbetalingen totalt sett øker. Dette vil innebære en betydelig kostnadsøkning for flere store kommuner. Dette vil spesielt gjelde på kort sikt når det er behov for en plutselig forflytning av midler. Her vil et mulig kompenserende tiltak være en gradvis overgang eller at en venter noen år med å implementere endringen, mens brukerne varsles og kan forberede seg i god tid på endringene i pris- og finansieringsmodell.

Kvalitetsvirkning: mulige konsekvenser for nytten av Feide dersom bruken reduseres

Økt kostnad knyttet til Feide kan bety en fare for redusert oppslutning om Feide. Enkelte vertsorganisasjoner oppgir at de vil vurdere å bytte til andre løsninger dersom Feide blir betydelig dyrere for dem enn det er i dag.

Samtlige skoleeiere vi har snakket med oppgir imidlertid at de er svært fornøyde med Feide, og at de vanskelig ser for seg at de slutter å bruke Feide. Dette skyldes at skolene benytter digitale læremidler i stor grad, og at Feide gjør administrasjon knyttet til de digitale læremidlene betydelig enklere. Tilbakemeldingene indikerer at nytten av Feide for skoleeierne i dag overstiger kostnadene, som innebærer at det trolig er rom for å øke brukerbetalingen uten å risikere vesentlig tap i oppslutning. Her vil det imidlertid trolig være betydelig variasjon innad i sektoren.

Mulig kvalitetsvirkning: konsekvenser for videreutvikling av Feide ved å øke brukernes påvirkningsmuligheter

Overgang til full brukerfinansiering kan bety at brukerne får økt innflytelse på Feides videre utvikling, som kan øke sannsynligheten for at den videre utviklingen vil være i tråd med brukernes behov. Dette vil isolert sett medføre en økt nytteverdi av Feide i sektoren.

Tilsvarende vil staten, ved Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, få redusert innflytelse på Feides utvikling. Dette kan medføre at det blir vanskeligere å gjennomføre sentrale løft som brukerne ikke har tilstrekkelig betalingsvillighet for, for eksempel som følge av koordineringsproblemer. Dersom det fører til en nedprioritering av utvikling knyttet til å styrke for eksempel personvern eller universell utforming, kan det få negative konsekvenser for nytten av Feide som fellesløsning.

En god styringsmodell kan kompensere for eventuelle utfordringer knyttet til prioritering av den videre utviklingen.

4.3. Rammefinansiert videreutvikling

En endring til en finansieringsmodell som baserer seg på rammefinansiering av videre utvikling³⁰ vil få følgende virkninger, som drøftes inngående i videre avsnitt:

- Fordelingsvirkninger av å overføre kostnader fra kommunal (og privat) til statlig sektor
- Effektiviseringsgevinster ved å gi Sikt økt forutsigbarhet
- Mulig konsekvenser for videreutvikling av Feide ved å redusere brukernes påvirkningsmuligheter

Fordelingsvirkning: overføring av kostnader fra kommunal (og privat) til statlig sektor

Alternativet med rammefinansiert videreutvikling baserer seg på en antagelse om at det statlige finansieringsansvaret vil øke relativt til dagens finansieringsmodell. Hvor mye det skal øke, kan defineres på et senere tidspunkt, men vi har for enkelhets skyld tatt utgangspunkt i en fordeling mellom stat og brukere der staten dekker om lag tre firedeler av Sikts finansieringsbehov knyttet til Feide i grunnopplæringen, mens brukerbetaling dekker om lag en firedel. Som i tilfellet med full statlig finansiering vil en slik endring føre til en overføring av kostnader fra vertsorganisasjoner til staten. Det vil gi de samme virkningene knyttet til økonomisk handlingsrom i kommunal og statlig sektor, og eventuelle behov knyttet til økt skatteinngang, som drøftes under virkninger av full statlig finansiering. Disse virkningene vil i denne finansieringsmodellen være mer moderate, ettersom overføringene er mindre.

Effektiviseringsgevinst: økt forutsigbarhet for Sikt kan gi mer kostnadseffektiv utvikling

En endring til rammefinansiert videreutvikling innebærer økte statlige overføringer til Sikt for å videreutvikle og drifte Feide for grunnopplæringen. Til forskjell fra dagens modell, der de statlige bevilgningene følger konkrete utviklingsprosjekter, vil den foreslåtte finansieringsmodellen medføre mer stabil, langsiktig finansiering som skal gi Sikt fleksibilitet til å prioritere utviklingsmidlene i tråd med smidig utviklingsmetodikk. Det kan for eksempel innebære en modell som bevilger et gitt antall millioner kroner til videre utvikling av Feide de neste fem årene. Statlige bevilgninger følger årlige budsjetter og kommer derfor alltid med et visst forbehold, men en slik rammefinansiering vil trolig medføre økt forutsigbarhet for Sikts utviklingsbudsjetter. Det kan gi rom for en mer

³⁰ Langsiktig, ikke øremerket bevilgning fra staten, med en mindre andel brukerbetaling.

langsiktig og effektiv planlegging av utviklingsarbeidet for Sikt. Blant annet kan finansieringsmodellen redusere behovet for innleide konsulenter til utviklingen, som kan være kostnadsbesparende for Sikt.

Mulig kvalitetsvirkning: konsekvenser for videreutvikling av Feide ved å redusere brukernes påvirkningsmuligheter

Ettersom rammefinansiert videreutvikling medfører en økt andel statlig finansiering, er det rimelig å anta at de samme mekanismene knyttet til muligheter for påvirkning på den videre utviklingen, vil inntreffe, om ikke i like stort omfang. Rammefinansieringen er samtidig tiltenkt å gi Sikt økt fleksibilitet til videre utvikling av Feide, ettersom utviklingsmidlene ikke øremerkes til konkrete utviklingsprosjekter. Det gjenværende elementet av brukerbetaling gir også grunn til å tro at rammefinansieringsmodellen vil kunne ivareta hensynet til brukerinvolvering i den videre utviklingen av Feide.

4.4. Menyprising

En finansieringsmodell som baserer seg på Feide som en differensiert tjeneste, der brukere selv kan bestemme hvilke tjenester de ønsker å kjøpe tilgang til, vil kunne få følgende virkninger, som drøftes inngående i videre avsnitt:

- Ulikhet for sluttbrukere avhengig av hvor de bor eller går på skole
- Mer brukerrettet/effektiv utvikling
- Redusert utbytte av funksjonalitet som følge av manglende nettverkseffekter
- Fordelingsvirkninger av å overføre kostnader fra statlig til kommunal (og privat) sektor

Kvalitetsvirkning: ulik tilgang på nytte for sluttbrukere avhengig av hvor de bor eller går på skole

Menyprising vil skape ulikhet mellom skoler, og mellom kommuner og fylkeskommuner. Årsaken til dette er at ikke alle skoleeiere vil ta seg råd til å kjøpe tilleggstjenester. Det er også varierende hvilken kompetanse skoleeiere har til å vurdere verdien av ny funksjonalitet. Noen skoleeiere vil kunne tilby alternative tjenester, men dette vil ikke alltid være tilfellet. Dette vil spesielt gjelde for skoleeiere med lite økonomisk handlingsrom og/eller mangel på kompetanse. Flere av vertsorganisasjonene vi har vært i dialog med poengterer at dette er spesielt problematisk dersom tilleggsfunksjonaliteten bidrar til å løse lovpålagte oppgaver. Dersom dette er tilfellet, kan en menyprisingsmodell bidra til å skape større ulikhet i lovpålagt skoletilbud.

Kvalitetsvirkning: mer brukerrettet/effektiv utvikling

Menyprising gjør at brukerne får mer påvirkning på utviklingen av Feide. I menyprisingsalternativet vil Utdanningsdirektoratet finansiere videre drift av Feides basisfunksjonalitet, mens brukerne finansierer tilleggstjenester. At brukerne kan påvirke Feides utvikling i større grad kan øke nytteverdien av Feide, dersom det resulterer i at Feide utvikles mer i tråd med brukernes ønsker. Samtidig vil Utdanningsdirektoratet få mindre kontroll på utviklingen. Dette kan medføre at det blir mer utfordrende å få til sentrale løft i sektoren som brukerne av ulike grunner ikke lykkes med få realisert, for eksempel grunnet manglende koordinering. Dette vil isolert sett redusere nytteverdien av Feide.

Menyprisingsalternativet vil føre til at brukerne kun betaler for funksjonalitet de har bruk for, som kan være en fordel ved utvikling av dyrere løsninger som kun et fåtall ønsker. Dette vil kunne være en fordel for både små og store skoleeiere, avhengig av hva slags tjeneste det er snakk om. Det vil også kunne være en fordel for skoleeiere som på denne måten kan finansiere tjenester som ellers ikke hadde blitt utviklet.

Kvalitetsvirkning: redusert utbytte av funksjonalitet som følge av manglende nettverkseffekter

Menyprising vil kunne medføre at skoleeiere ikke får fullt utbytte for funksjonalitet som de betaler for. Tjenesteleverandørene vil kun tilpasse sin tjeneste til ny funksjonalitet dersom de har en økonomisk fordel av det. Hvorvidt de tilpasser tjenesten til ny funksjonalitet avhenger av mengden brukere som vil ta i bruk ny funksjonalitet, samt kostnaden av å tilpasse tjenesten til den nye funksjonaliteten. Jo lavere tilpasningskostnader, og jo høyere antall brukere, jo større insentiv har tjenesteleverandørene til å tilpasse seg. Det er dermed ikke gitt at skoleeiere kan utnytte potensialet av ny funksjonalitet til tross for at den er utviklet. Det er imidlertid en risiko at dette skjer også ved andre finansieringsmodeller, da det ikke er gitt at alle ønsker å benytte funksjonalitet selv om den er tilgjengelig. Risikoen for at dette skjer er derimot større ved menyprising da det vil være høyere kostnader forbundet med å ta i bruk ny funksjonalitet.

Fordelingsvirkning: overføring av kostnader fra statlig til kommunal (og privat) sektor

Menyprising kan ha flere av de samme virkningene som full brukerbetaling. Om man tar utgangspunkt i at alle kommunene skal ha tilgang til samme type funksjonalitet som i dag, innebærer menyprisingsalternativet at andelen brukerbetaling er høyere enn ved dagens finansieringsmodell. I likhet med full brukerbetaling vil da menyprising kunne være økonomisk utfordrende for skoleeiere med trang økonomi. I tillegg vil menyprising, i likhet med full brukerbetaling, kunne medføre overgangsproblemer for større kommuner som på kort varsel må frigjøre midler til å finansiere Feide.

Menyprisingsalternativet åpner imidlertid opp for at skolene selv kan velge hva slags type funksjonalitet de ønsker å betale for, og dermed påvirke den totale kostnaden for Feide. Dette kan gi lavere økonomisk belastning for skoleeiere, på bekostning av tilgjengelig funksjonalitet i Feide. Dette medfører dermed både positive og negative virkninger.

Kvalitetsvirkning: konsekvenser for digitalisering i skolen

Menyprising vil kunne svekke Feides rolle i det digitale økosystemet, og redusere muligheten for at Feide kan brukes for å få til et digitalt løft i sektoren. Som følge av at det kun vil utvikles tilleggsfunksjonalitet som brukerne nå er interesserte i å betale for, vil det være utfordrende å gjennomføre sentrale løft som er nødvendige i forbindelse med bruk av digitale læremidler, administrative tjenester og datadeling mellom tjenester i utdanningssektoren. Dette i kombinasjon med at menyprising åpner opp for at skoleeierne selv kan velge hvilken type funksjonalitet de ønsker å ha, gjør at det blir vanskelig å få til et felles løft i utdanningssektoren.

Virkningene av menyprisingsalternativet vil avhenge av hvordan utviklingen finansieres

På den ene siden kan finansieringsmodellen legge opp til at skoleeierne som er interessert i ny funksjonalitet må finansiere utviklingen av funksjonaliteten før den utvikles, og at skoleeierne deretter betaler en liten sum for funksjonalitet etter at den er utviklet. På den andre siden er det mulig å legge opp til at Sikt sine kostnader knyttet til utvikling av ny funksjonalitet skal dekkes over en periode på flere år, med mulighet for at prisen nedjusteres dersom det er flere skoleeiere som ønsker å benytte funksjonaliteten.

Virkninger som oppstår, er avhengig av innretningen av menyprisingsmodellen, og er oppsummert i punktene under:

- 1. Dersom skoleeierne skal finansiere ny funksjonalitet før den utvikles, er det en risiko for at ny funksjonalitet ikke blir fullt utnyttet.** Kostnaden knyttet til ny funksjonalitet er hovedsakelig drevet av utvikling, og ikke til drift av ny funksjonalitet. Dersom man kun lar de som finansierte utviklingen ta i

bruk funksjonaliteten, ekskluderer man kommuner som faktisk kan ha bruk for løsningen. Dette er spesielt problematisk dersom funksjonaliteten bidrar til å løse lovpålagte oppgaver. Dersom det er tilfellet vil man kunne havne i en situasjon der kommunene holdes tilbake fra å bruke funksjonalitet som kan bidra til at de løser sine lovpålagte oppgaver knyttet til f.eks. personvern og informasjonssikkerhet.

2. **Dersom alle kan ta i bruk ny funksjonalitet som er finansiert og utviklet av noen få, kan det gi insentiv til å være «gratispassasjer» i utviklingen av Feide.** Dette vil være tilfellet dersom alle kan ta i bruk ny funksjonalitet etter at den er utviklet, uavhengig av hvem som har finansiert utviklingen. For eksempel, dersom et fåtall skoleeiere går sammen og finansierer utvikling av ny funksjonalitet, samtidig som flere skoleeiere velger å benytte funksjonaliteten etter at den er utviklet, vil det bli store forskjeller i skoleeierens kostnader knyttet til ny funksjonalitet. Dette gir insentiver til å være «gratispassasjer» - og vente med å melde interesse for å benytte en funksjonalitet til etter at den er ferdig utviklet.
3. **Dersom skoleeierne kun betaler for bruk, ikke utvikling, av ny funksjonalitet, vil virkningene beskrevet ovenfor reduseres, eventuelt bortfalle. Samtidig vil risiko knyttet til finansiering flyttes fra brukerne til Sikt.** Dersom utviklingen heller skal nedbetales over et gitt tidsrom vil kostnaden knyttet til en ny funksjonalitet og nytten av funksjonaliteten henge mer sammen. Dette reduserer insentivet til å være gratispassasjer. Det vil også gjøre at alle som har betalingsvillighet til enhver tid kan velge å ta i bruk funksjonalitet. Imidlertid risikerer Sikt å ikke få dekket kostnadene knyttet til utvikling dersom oppslutning rundt ny funksjonalitet blir lavere enn forventet.

4.5. Oppsummering av virkninger

Tabellen under oppsummerer virkningene som vil kunne oppstå ved en overgang til en ny finansieringsmodell for Feide i grunnopplæringen. For hver av alternativene er det listet opp de ulike virkningene (nedover i tabellen). Deretter er det gitt en beskrivelse av om virkningen er positiv eller negativ, hvordan vi vurderer størrelsen til virkningen, og hvilken usikkerhet som er knyttet til vurderingen av virkningen og størrelsen. I det første alternativet som er full statlig finansiering er det vurdert at *Omstillingskostnader for staten* vil ha en negativ virkning, men at den vil være liten. Samtidig mener vi at det lav usikkerhet knyttet til denne vurderingen.

Tabell 4-1: Oversikt over virkninger av de alternativene finansieringsmodellene

Statlig finansiering	Brukerfinansiering	Rammefinansiert videreutvikling	Menyprising
<i>Omstillingskostnader for staten</i>	<i>Omstillingskostnader for brukere</i>	<i>Omstillingskostnader for staten</i>	<i>Omstillingskostnader for stat og brukere</i>
Negativ virkning Liten Lav usikkerhet	Negativ virkning Middels stor Lav usikkerhet	Negativ virkning Liten Lav usikkerhet	Negativ virkning Stor Middels usikkerhet
<i>Økt økonomisk handlingsrom for skoleeiere</i>	<i>Redusert økonomisk handlingsrom for skoleeiere</i>	<i>Økt økonomisk handlingsrom for skoleeiere</i>	<i>Ulik nytte av Feide for brukere i ulike kommuner</i>
Positiv virkning Stor Svært lav usikkerhet	Negativ virkning Stor Svært lav usikkerhet	Positiv virkning Middels Svært lav usikkerhet	Negativ virkning Stor Svært lav usikkerhet

<i>Redusert økonomisk handlingsrom (el. økt skattebyrde) for staten</i>	<i>Økt økonomisk handlingsrom (el. red. skattebyrde) for staten</i>	<i>Redusert økonomisk handlingsrom (el. økt skattebyrde) for staten</i>	<i>Økt økonomisk handlingsrom (el. red. skattebyrde) for staten</i>
Negativ virkning Stor Svært lav usikkerhet	Negativ virkning Stor Svært lav usikkerhet	Negativ virkning Middels Svært lav usikkerhet	Negativ virkning Middels Svært lav usikkerhet
<i>Risiko for suboptimal utvikling som følge av underfinansiering</i>	<i>Risiko for suboptimal utvikling som følge av koordineringsproblemer</i>	<i>Mer kostnadseffektiv utvikling grunnet økt forutsigbarhet</i>	<i>Mulighet for bedre utvikling som følge av økt brukerinvolvering</i>
Negativ virkning Middels stor Høy usikkerhet	Negativ virkning Middels stor Høy usikkerhet	Positiv virkning Middels stor Middels usikkerhet	Positiv virkning Middels stor Svært høy usikkerhet
<i>Risiko for suboptimal utvikling som følge av redusert brukerinvolvering</i>	<i>Mulighet for bedre utvikling som følge av økt brukerinvolvering</i>	<i>Risiko for suboptimal utvikling som følge av redusert brukerinvolvering</i>	<i>Risiko for dårlig utnyttelse av funksjonalitet</i>
Negativ virkning Middels stor Svært høy usikkerhet	Positiv virkning Middels stor Svært høy usikkerhet	Negativ virkning Liten Svært høy usikkerhet	Negativ virkning Middels Høy usikkerhet
<i>Reduserte administrasjonskostnader knyttet til finansiering</i>	<i>Risiko for redusert oppslutning om Feide</i>		<i>Økte administrasjonskostnader knyttet til finansiering</i>
Positiv virkning Liten Lav usikkerhet	Negativ virkning Liten Svært høy usikkerhet		Negativ virkning Liten Lav usikkerhet

4.6. Robusthet for endringer i Feides fremtid

Hvorvidt fremtiden for Feide ligner på referansebanen eller de alternative scenarioene som er beskrevet i kapittel 1.3, vil påvirke virkningene som er beskrevet over.

Dersom det ambisiøse fremtidsscenarioet skulle inntreffe, og Feide får ny funksjonalitet og nye brukergrupper, vil den økte kompleksiteten tale for at en økt andel statlig finansiering er fornuftig. Det skyldes at fragmenteringen i finansieringsansvar trolig vil øke med flere brukergrupper, og koordineringen om brukerbehov blir mer krevende. Samtidig er det i det ambisiøse scenarioet at finansieringsmodellen basert på menyprising kan være mest hensiktsmessig. Blant de foreslåtte finansieringsmodellene med en økt andel statlig finansiering, vil trolig rammefinansiert utvikling være best tilpasset en ambisiøs fremtid. Det skyldes at den langsiktige finansieringen gir Sikt rom for å møte stadig nye behov for nye brukergrupper, samtidig som den sentrale rollen Feide vil ha i en slik fremtid sannsynliggjør at det fortsatt vil være betalingsvilje for løsningen på brukersiden.

I en fremtid der Feide blir en obligatorisk fellesløsning, er det trolig mer hensiktsmessig med statlig finansiering. Det vil gi en rimeligere fordeling av nytte og kostnader, ettersom staten gjennom Utdanningsdirektoratet vil

kunne spare kostnader på å kun bruke Feide for lovpålagte tjenester. Obligatorisk Feide vil trolig også skape misnøye på brukersiden dersom det medfører fortsatt brukerbetaling. Det kan redusere oppslutningen om bruk utover lovpålagte tjenester, og redusere sektorens vilje til å bidra til å fortsette å videreutvikle Feide som en fellestjeneste til nytte for alle.

I det nedskalerte fremtidsscenarioet er finansieringsbehovet sannsynligvis vesentlig lavere enn i referansebanen. Samtidig er det rimelig å anta at betalingsviljen for Feide vil være sterkt svekket, som taler imot finansiering ved brukerbetaling.

Det er også relevant å vurdere hvordan de ulike finansieringsmodellene vil bidra til å påvirke sannsynligheten for at de ulike fremtidsscenarioene inntreffer. Det er grunn til å tro at både brukerfinansiering og menyprising øker sannsynligheten for at det nedskalerte scenarioet blir realisert. Det skyldes at den store variasjonen i vertsorganisasjonenes betalingsevne vil gjøre Feide mer sårbar for konkurranse fra andre løsninger som kan tilby (deler av) samme eller lignende funksjonalitet som det Feide kan tilby. Denne effekten vil kunne sende Feide ut i en negativ spiral som ender i det nedskalerte scenarioet der Feide har en relativt begrenset rolle. Statlig finansiering vil kunne bidra til å realisere det ambisiøse scenarioet dersom finansieringen er stabilt stor nok og brukernes påvirkning på den videre utviklingen sikres gjennom en god styringsmodell. Samtidig vil et innslag av brukerbetaling kunne gi viktige signaler om betalingsvilje for ny funksjonalitet, og slik sett styre Feide i en gunstig retning.

5. Samlet vurdering og anbefaling

Vår utredning viser at det er betydelig usikkerhet knyttet til hvilke virkninger de ulike finansieringsmodellene vil utløse og i hvilket omfang. Oppsummert så vil en overføring av finansieringsansvar fra skoleeiere til staten kunne ha positive gevinster for den videre digitale utviklingen av skolesektoren, ettersom det senker terskelen for å ta i bruk felles digital infrastruktur, og brukerne får frigitt ressurser. Det kan imidlertid gå på bekostning av brukernes muligheter til å kommunisere nye behov knyttet til løsningen, dersom dette ikke hensyntas godt nok i utviklingen av styringsmodell, som kan få konsekvenser for nytten av Feide over tid.

Det er også usikkert hvordan det fremtidige omlandet rundt Feide vil se ut, og hvilke roller det vil være aktuelt at Feide fyller i det digitale økosystemet. Det krever at en fremtidig finansieringsmodell er robust for endringer.

5.1. Vurdering av måloppnåelse

Målene for den fremtidige finansieringen av Feide for grunnopplæringen er at den må bidra til at mest mulig nytte Feide kan bidra med i sektoren, blir realisert, på en kostnadseffektiv måte – over tid. Når vi vurderer de alternative finansieringsmodellene opp mot nullalternativet, ser vi hen til prinsippene for finansiering av fellesløsninger som Digitaliseringsdirektoratet har utformet og de seks delmålene som er utformet for Feide³¹:

Delmål 1: Finansieringsmodellen må stimulere til riktig videreutvikling av Feide. Det vil si en utvikling som møter de viktigste behovene til flest mulig av brukerne. Det krever tilstrekkelig involvering av brukere, tjenesteleverandører og andre interessenter.

Det er vår vurdering at alle finansieringsløsningene vi vurderer i denne utredningen kan oppfylle dette målet. Det er imidlertid forskjellige risikomomenter ved de ulike finansieringsmodellene. Ved å basere seg for mye på statlig finansiering kan man oppnå en sårbarhet for politisk prioritering som kan medføre at finansieringen blir mindre enn det sektoren kan være villige til å betale for selv. Ved å basere seg for mye på brukerbetaling risikerer man at ulik finansieringssevne blant brukerne fører til mindre finansiering enn det sektoren som helhet har behov og betalingsvilje for.

Vi mener at hensynet til brukerinvolvering må veies mot Utdanningsdirektoratets behov for å kunne ta ansvar for viktige felles løft som oppfyller overordnede målsetninger for sektoren, for eksempel knyttet til likebehandling og ivaretagelse av rettigheter til personvern og universal utforming. Den viktigste anbefalingen for å oppnå målet om riktig videreutvikling av Feide er at finansieringsmodellen følges av en hensiktsmessig styringsmodell som ivaretar disse hensynene.

Delmål 2: Finansieringsmodellen må stimulere til høy oppslutning om Feide. Dette krever blant annet at finansieringsmodellen er forutsigbar, slik at brukersiden vet hvor mye de eventuelt må betale for å ta i bruk Feide, og for at tjenesteleverandører vet hva det koster å knytte sine tjenester til Feide.

En reduksjon av brukerbetaling vil isolert sett senke terskelen for å ta i bruk Feide. Det taler for at statlig finansiering oppfyller målet best, dernest rammefinansiert videreutvikling. Vi vurderer at full brukerbetaling vil slå dårligere ut sammenlignet med nullalternativet. Menyprising kan bidra til å høyere oppslutning enn full brukerbetaling, på bekostning av den totale utnyttelsen av Feide. Menyprisingsalternativet vurderes derimot som dårligst på forutsigbarhet for brukerbetaling.

³¹ Se kapittel 2.5 for en oversikt over prinsipper og mål

Delmål 3: Finansieringsmodellen må gi forutsigbare inntekter til Sikt. Det legger til rette for kostnadseffektiv drift og videreutvikling.

Statlig finansiering er sårbart for politiske prioriteringer. En overgang til en full statlig finansiering av Feide kan dermed medføre en risiko for utilstrekkelig finansiering over tid. Statlige prosjektmidler øremerket konkrete utviklingsprosjekter, som i nullalternativet, gir utilstrekkelig forutsigbarhet for Sikt til at de kan basere seg på fast ansatte utviklere, som ville vært mer kostnadseffektivt enn i dag. Samtidig vil brukerbetaling medføre en risiko for at brukere velger vekk løsningen så lenge den er frivillig å bruke, som også medfører sårbarhet for redusert finansiering over tid. Finansieringsmodellen som baserer seg på menyprising vil trolig øke denne risikoen.

Avveiiingen av disse hensynene taler for at et kombinert finansieringsansvar kan være hensiktsmessig.

Delmål 4: Finansieringsmodellen må være enkel å forstå og administrere. Det betyr at Sikt ikke må bruke unødvendige ressurser på å kreve inn og forvalte inntektene, slik at mest mulig kan gå direkte til videreutvikling, vedlikehold og drift. Det innebærer også at Utdanningsdirektoratet ikke må bruke unødvendige ressurser på å forklare og forsvare finansieringsmodellen.

Hensynet til at finansieringsmodellens skal være enkel, taler isolert sett for statlig finansiering. Denne finansieringsmodellen vil innebære minst administrasjon for Sikt, som vil slippe å fakturere brukere. Den minst enkle av modellene vurderes å være menyprising. Dette alternativet oppleves som krevende å forstå for brukerne, og det vil kreve mer av Sikt å både differensiere løsningen og administrere betaling knyttet til ulike pris- og tjenestenivåer.

Delmål 5: Finansieringsmodellen må legge til rette for en hensiktsmessig utviklingsmodell. Det innebærer at Sikt og Utdanningsdirektoratet i den videre utviklingen av Feide kan ha et helhetlig og langsiktig perspektiv, slik at riktig utviklingsaktivitet prioriteres.

Blant alle finansieringsmodellene vurderer vi rammefinansiert videreutvikling som det alternativet som svarer best til delmål 5. Finansieringsmodellen er utformet nettopp for å sikre mer forutsigbarhet i inntektsstrømmen for Sikt, slik at den videre utviklingen kan planlegges og utføres med et langsiktig perspektiv, samtidig som Sikt gis fleksibiliteten til å prioritere løpende basert på endringer i behov, teknologi og endringer i økosystemet.

Delmål 6: Finansieringsmodellen må være robust for endringer i Feides omverden, slik at den ikke må endres dersom Feides rolle endrer seg.

Av de ulike finansieringsmodellene vurderes statlig finansiering eller rammefinansiert videreutvikling å være de mest robuste modellene. I begge modellene kan omfanget av de statlige bevilgningene tilpasses endringer i markedssituasjon eller rammebetingelser, for eksempel dersom det besluttes at Feide skal være en obligatorisk tjeneste. Finansieringsmodeller basert på en større grad av brukerfinansiering, vil trolig være mer sårbare for markedsskift.

5.2. Anbefaling og råd for gjennomføring

Basert på vurderinger av virkninger og måloppnåelse for finansieringsmodellene vi vurderer i denne utredningen, er det vår anbefaling å gå videre med alternativ 3: rammefinansiert videreutvikling. Nøyaktig hvordan en slik finansieringsmodell skal utformes, bør vurderes i det videre arbeidet, men det kan for eksempel innebære at statens andel av finansieringen økes med 50 prosent fra dagens nivå, mens dagens brukerbetaling halveres. Videre anbefales det at nivået på statlige bevilgninger settes for flere år, og at bevilgningene ikke øremerkes konkrete utviklingsprosjekter. For brukerbetalingen anbefales en overgang til en fast pris per elev.

For å sikre at den videre utviklingen av Feide blir mest mulig treffsikker, er det viktig at finansieringsmodellen følges av en hensiktsmessig styringsmodell som sikrer tilstrekkelig brukerinnflytelse, i tråd med føringene i Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor og Digitaliseringsrundskrivet³².

³²Kommunal- og distriktsdepartementet 2022: Digitaliseringsrundskrivet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.

Vedlegg A: Mandat for utredning av finansieringsmodell for Feide

Mandatet er utarbeidet i dialog mellom Udir og KS med utgangspunkt i drøftinger i Samstyringsrådet 03.05.2022

Nivåene i utdanningsløpet

Feide dekker både grunnopplæring og høyere utdanning. Med nåværende kostnadsfordeling dekker grunnopplæringen 75 % av løpende forvaltningen av Feide (drift, vedlikehold og mindre utviklingsarbeid), mens UH-sektoren dekker 25 %. Denne utredningen skal belyse finansiering av andelen knyttet til grunnopplæringen. Den berører i utgangspunktet ikke forvaltningskostnader og prosjekter knyttet til UH-sektoren. Siden basisfunksjonaliteten i Feide er felles, kan det likevel bli behov for at utredningen berører problemstillinger som ikke utelukkende kan avgrensnes til grunnopplæringen.

Bakgrunn

Finansieringen av Feide for grunnopplæringen er i dag todelt. Grunnopplæringens andel av løpende forvaltningskostnader (drift, vedlikehold og mindre utviklingsarbeid) er finansiert gjennom brukerbetaling, mens vesentlige utviklingstiltak kommer i tillegg og er finansiert med statlige bevilgninger. I 2022 utgjør brukerbetalingen ca. 17 mill. kroner (46 %), mens statlige midler utgjør ca. 20 mill. kroner (54 %).

Framtidig modell for finansiering av Feide i grunnopplæringen ble drøftet i Samstyringsrådet 3. mai 2022. Etter en diskusjon om saken anbefalte Samstyringsrådet at Udir utreder saken videre i samarbeid med KS. Arbeidet skal ta hensyn til at Feide som total løsning er nasjonal infrastruktur og ulike moduler i Feide har ulikt nedslagsfelt og dermed kan finansieres ulikt. Udir og KS løfter saken til samstyringsrådet for videre anbefaling.

Problemstillinger

Utredningen skal ta utgangspunkt i Utredningsinstruksens minimumskrav gjennom de seks spørsmålene nedenfor.

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

Finansieringsmodellen skal sikre tilstrekkelig og forutsigbart budsjett til å forvalte og utvikle Feide i samsvar med overordnede mål og brukernes behov. Det må vurderes hvorvidt dagens modell er hensiktsmessig, og om den vil være bærekraftig i fortsettelsen - innenfor ulike scenarier for Feides framtidige rolle og innretning. Et vesentlig element i dette er en økende bruk av Feide som innlogging til obligatoriske tjenester. Utredningen skal utforske og beskrive dette nærmere.

2. Hvilke tiltak er relevante?

Tiltakene vil her være avgrenset til aktuelle finansieringsmodeller. Hovedalternativene framstår i utgangspunktet som a: full sentral finansiering, b: full finansiering ved brukerbetaling, eller c: en kombinasjon av disse. Utredningen må beskrive disse alternativene nærmere, og eventuelt presentere alternative løsninger. Innenfor alternativ c) er det mulig å se for seg flere modeller. Det er selvfølgelig også en mulighet å ta betalt for tjenesteleverandører tilknyttet Feide, men dette vil antakelig påvirke deres brukertilisener slik at dette i praksis blir en indirekte variant av brukerbetaling. Det bør også vurderes om det kan være hensiktsmessig å ha ulike finansieringsmodeller for ulike deler av Feide, og om eventuell brukerbetaling kan knyttes til differensierte produktpakker.

3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Generelle prinsipper for valg av brukerbetaling versus sentral finansiering må vurderes. Disse og andre prinsipielle spørsmål må vurderes og beskrives i utredningen. Her er det også relevant å se på praksiser fra sammenlignbare tjenester som Folkeregisteret, ID-porten, Helsenett m.fl. Eventuelle finansieringsmodeller som inkluderer brukerbetaling må også baseres på en prismodell som gir en rettferdig økonomisk belastning som står i forhold til berørte aktører rettigheter og plikter. Den må også ivareta hensynet til mangfoldet av vertsorganisasjoner både i størrelse og organisasjonsform. Utredningen må også undersøke om tiltakene reiser noen juridiske problemstillinger, for eksempel knyttet til anskaffelsesregelverket, merverdiavgift m.m.

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

Her må utredningen ha et bredt perspektiv fra overordnede, nasjonale målsettinger til enkeltinteressenters/brukernes behov og interesser. Rettferdig fordeling av byrden for vertsorganisasjoner må vektlegges, sammen med samfunnsøkonomiske perspektiver. Forutsigbarheten og fleksibiliteten i budsjettene til forvaltning og videreutvikling av Feide må også vurderes.

5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Dette må vurderes og beskrives i utredningen med utgangspunkt i punktene 1-4.

6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Hva kan være til hinder for å gjennomføre anbefalt tiltak, og hvilke virkemidler og styringsmodeller er hensiktsmessige for å komme forbi disse hindrene? Dette må vurderes og beskrives i utredningen, gjerne i form av en risikovurdering.

Utredningen i et kontinuerlig utviklingsløp

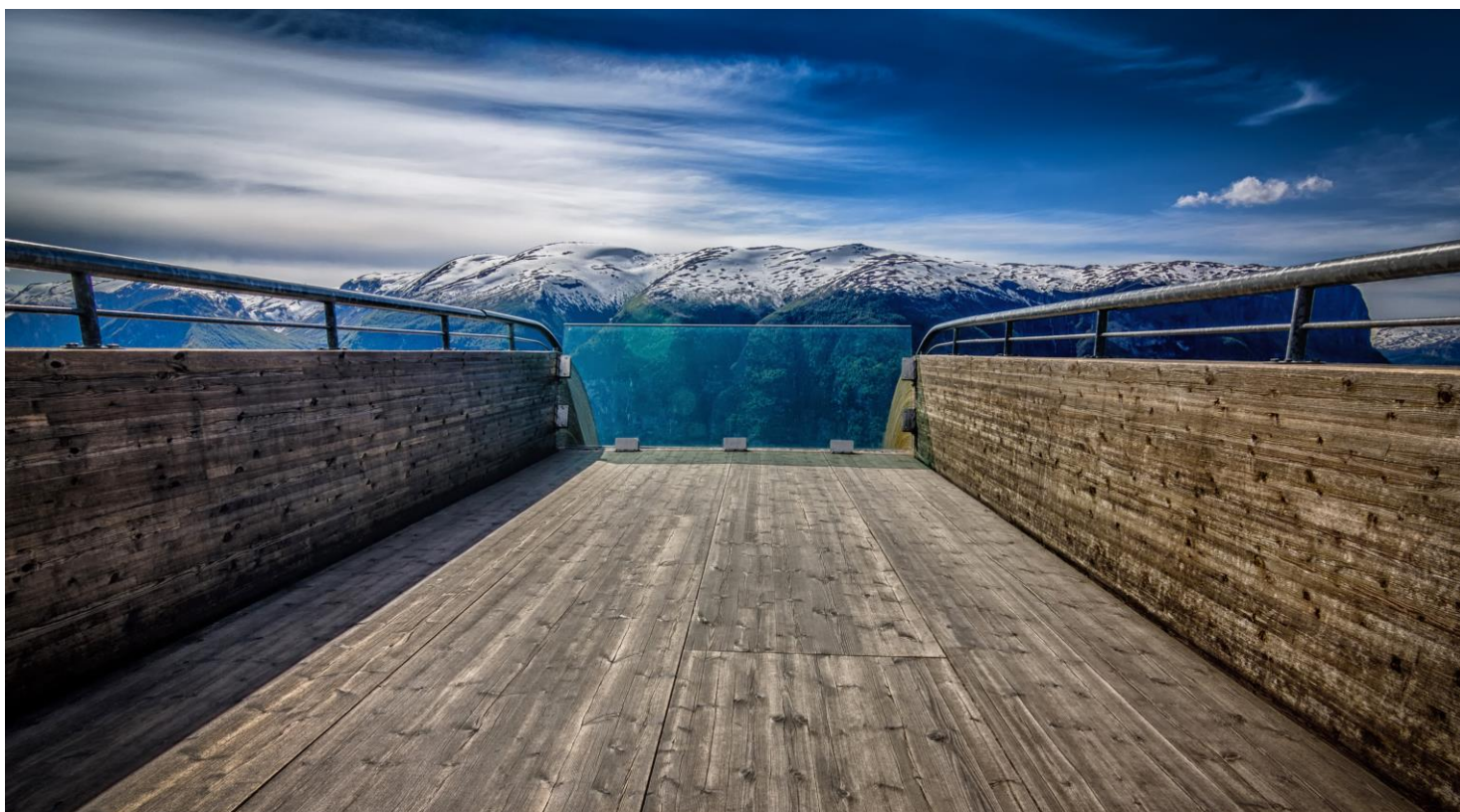
Feide er i kontinuerlig utvikling og bredden i målgrupper, bruksområder og funksjonalitet vil ventelig endres over tid. For å gi tydelige rammer for utredningen avgrenses denne til å ta utgangspunkt i Feide slik det er implementert, sammen med de endringene som er planlagt når utredningen starter. Det bør allikevel søkes å finne en finansieringsmodell som tar høyde for nye fremtidige brukergrupper og der ulike brukergrupper benytter ulik funksjonalitet i løsningen.

Organisering og forankring

Utredningen gjennomføres av Utdanningsdirektoratet i dialog med KS og Sikt. Udir vurderer om det er hensiktsmessig å hente eksterne ressurser til arbeidet. Det opprettes en referansegruppe som rådspørres underveis i prosessen. KS, Sikt, HK-dir og Digdir inviteres til å være representert i referansegruppen. Som et ledd i utredningen vil det være aktuelt å hente innspill fra vertsorganisasjoner og fra andre relevante aktører/fora som ikke er representert i referansegruppen, blant annet utvalg i KS' samstyringsstruktur for digitalisering. Arbeidet skal ta sikte på at Udir og KS legger fram et omforent dokument for Samstyringsrådet.

Tidsestimater

Utredningen bør kunne forelegges Samstyringsrådet i løpet av 2023.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no