



Statens prosjektmodell Rapportnummer E038b

Rapport til Finansdepartementet

KS2 av Fremtidens innkreving - Program og Steg 1

Oslo, 19.05.2021



Metier OEC
an RPS company

Dokumentdetaljer

Tittel	KS2 av Fremtidens innkreving - Program og Steg 1
Rapportnummer	E038b
Oppdragsleder	Øyvind Tendal, Metier OEC
Øvrige forfattere	Haakon Vennemo, Per Olaf Kalsheim, Anita Einarsdottir, Sarah Ljunghammar, Jens Furuholmen, Øyvinn Høie
Oppdragsgivere	Finansdepartementet
Dato for ferdigstilling	19.05.2021
Kilde forsidefoto	Skatteetaten, SSD Fremtidens innkreving
Tilgjengelighet	Vedlegg D er unntatt offentlighet

Om Metier OEC og Vista Analyse

Metier OEC bidrar til samfunnsutvikling gjennom bedre prosjekter. Vi har i 40 år vært dedikert til prosjektledelse og prosjektforbedring, og tilbyr det bredeste og dypeste prosjektfaglige miljøet i Norge. Våre kunder er innen både privat og offentlig sektor, og omfatter foretak innen helsesektoren, bygg- og anleggs, justis-, bank- og finans-, samferdsel-, industri- og energisektoren.

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vista Analyse utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Vista Analyses sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Metier OEC og Vista Analyse har lang erfaring med kvalitetssikring av store investeringsprosjekter og har hatt oppdraget med kvalitetssikring KS2 av Fremtidens innkreving.

Om kvalitetssikring KS2

Statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme over terskelverdien skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell, herunder gjennomgå ekstern kvalitetssikring ved to kontrollpunkter før prosjektet eventuelt legges frem for Stortinget. KS2 er en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag som gjennomføres før investeringsbeslutning og kostnadsramme ev. legges frem for Stortinget.

I rammeavtalen om kvalitetssikring beskrives hensikten med KS2 som følger:

Ved KS2 skal kvalitetssikrer gi oppdragsgiver en faglig og uavhengig vurdering av forprosjektet før regjeringen tar investeringsbeslutning og legger saken frem for Stortinget. Kontrollhensynet er det dominerende aspekt som skal dekkes. Vurdering av forslag til styrings- og kostnadsramme for prosjektet og risikoen knyttet til kostnadene, fremdrift og ytelse, er sentrale deler av oppdraget. Det skal også pekes fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i de gjenstående faser av prosjektet. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen. Resultatene skal også kunne brukes som kontrollgrunnlag for Oppdragsgiver.

Superside (1) - Programmet Fremtidens innkreving (Programmet/P)

Generelle opplysninger (Alle beløp er angitt i millioner 2020 kroner. Inkludert merverdiavgift)				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Metier OEC og Vista Analyse		Dato: 19.05.2021	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og nr.: Fremtidens innkreving	Departement: Finansdepartementet	Prosjekttype: Digital transformasjon	
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt		Prisnivå: 2020	
Tidsplan	St.prp.: Høst 2021	Prosjektoppstart (dato): 2022	Planlagt ferdig (dato): 2028	
Tema/Sak				
Tiltakets samfunns mål	Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkreving i Norge.		Prosjektets rangering av resultatmål: -	
Endringslogg	Viktigste føringer i oppdrag forprosjektet: Regjeringen har besluttet at design to cost-metodikken skal legges til grunn. Fastsettelse av kostnadsramme etter KS2 for programmet og steg 1 i programmet.	Fastsatt styringsmål: Satt lik P50 på 3,7 mrd. kroner	Merknader: Ikke prissatte kostnadsvirkninger ikke inkl. kostnadsestimat i KS1	
	Viktigste endringer: Prosjektets prissatte netto nytte er endret fra 5,0 mrd. i KVU – via KS1 og BP1 – til 5,5 mrd. i SSD. Flere nytteeffekter er prissatt. Driftskostnadene er økt betraktelig.	Kostnadsendring: Ca. +30% (+17%)* fra KS1 (P50) 16% fra BP1 (P50)**	Merknader: *Tall i () justert for merknad over. **Endring P50 justert for ompostering driftskost.	
Kontraktstrategi	Kontraktstrategien ikke operasjonalisert i henhold til alle krev som er definert for KS2. Den beskriver strategier og kriterier for valg av anskaffelsesform for de ulike anskaffelses- og løsningsområder, basert på prosjektstrategi og etatens retningslinjer. Dette vurderes som tilstrekkelig ved KS2 gitt tiltakets særskilte forutsetninger. Kvalitetssikrers anbefaling: Kontraktstrategien er hensiktsmessig, men på overordnet nivå og derfor sentralt å følge opp i den videre eierstyringen. Det bør defineres mål for utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp, gjennom aktiv bruk av smidig-kontrakter.			
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:	De tre viktigste fallgruvene:		
	<ul style="list-style-type: none"> Realisere synlig nytte fra sammenhengende tjenester tidlig. Tidlig nok konkretisere og iverksette tiltak for flere nødvendige regelverksendringer. Forankret gevinstrealiseringsplan som konkretiserer mål for endringstiltak. 	<ul style="list-style-type: none"> Lite innovasjon med leverandører og etater, slik at ny plattform og tjenester blir utidsmessige og dyre. Lav utnyttelse av smidig-avtaler og tjenestekjøp reduserer leverandørkompetanse og -ansvar. Løsninger utfordres av personvernregelverk og manglende legitimitet etter implementering. 		
Prosjektets usikkerhet	De tre største usikkerhetsfaktorer (usikkerhetsdrivere og kostnadsposter):			
	<ul style="list-style-type: none"> Modenhet, forståelse og kompleksitet i behov og utvikling av løsninger (driver) Teknologiutvikling, generell utvikling m. tilgang til nye standardprodukter og andre innovasjoner (driver) Leveransestyring og produktivitet (driver) 			
Risikoreduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:	Forventet kostnad:		
	SKE etatsledelse sin involvering i å sikre effektiv tverrsektoriell samhandling og styring.	-		
	Måltall for identifisering av økt fleksibilitet i omfang for fordeling innenfor og mellom stegene.	-		
	Avtaler og andre tiltak som sikrer kontinuitet i utførende ressurser, fra leverandører og etat.	-		
	Program og etater må sikre effektivt «produkteierskap» for avklaringer og fremdrift i prosjekter.	-		
		-		
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt: «Prioriterbart» omfang utgjør ca. 20%.	Forventet besparelse:		
	DTC-tilnærming, omfangs- og gevinst-/nyttestyling	-		
		-		
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad/ styringsramme	P50	Beløp: 3,8 mrd./ -	Merknader: DTC-ramme (design to cost)
	Anbefalt kostnadsramme	DTC (P65)	Beløp: 4,1 mrd.	Merknader: DTC-ramme (design to cost)
	Mål på usikkerhet	St.avvik: 23%	St.avvik: -	Merknader:
Valutarisiko	-			
Tilråding om organisering og styring	Tydeliggjøre; samstyring i tverrdepartemental samordning, integrering av eier- og programstyring. Sikre; tydelige roller og ansvar iht. styrings- og finansieringsmodell.			
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	<i>Netto nytte ved konseptvalg:</i> 4,1 mrd. kr pluss ikke-prissatt nytte ved KS1. 9,9 mrd pluss ikke-prissatt nytte ved BP1.	<i>Netto nytte avsluttet forprosjekt</i> 5,5 milliarder ifølge SSD. Kvalitetssikrers forventning er 4,2 milliarder kr. Ikke prissatt nytte i tillegg.	<i>Merknader:</i> Programmet er høyst sannsynlig samfunnsøkonomisk lønnsomt. «Prioriterbare aktiviteter» er også trolig lønnsomme, men noe mer marginalt.	
Gevinstrealisering	<i>Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov?</i> Gevinstrealiseringsplan leveres mai 2021, avtalt med FIN. Egnert gevinstoversikt foreligger.	<i>Viktigste tiltak for oppfølging</i> Gevinstrealiseringsplan for reduksjon av årsverk i Divisjon innkreving og Alminnelig namsmann.	<i>Planlagt gevinstuttak:</i> Forventet prissatt brutto nytte i SSD er 12,2 mrd. kr. Kvalitetssikrer mener det er riktignere å forvente 11,0 mrd. kr.	
Planlagt bevilgning	Inneværende år: -	Neste år: -		Kommende år:-

Superside (2) – Steg 1 i programmet Fremtidens innkreving (S1)

Generelle opplysninger (Alle beløp er angitt i millioner 2020 kroner. Inkludert merverdiavgift)			
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Metier OEC og Vista Analyse		
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og nr.: Fremtidens innkreving – Steg 1	Departement: Finansdepartementet	Dato: 19.05.2021 Prosjekttype: Digital transformasjon
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt		Prisnivå: 2020
Tidsplan	St.prp.: Høst 2021	Prosjektoppstart (dato): 2022	Planlagt ferdig (dato): 2024
Tema/Sak			
Tiltakets samfunns mål	Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkreving i Norge.	Prosjektets rangering av resultatmål:	-
Endringslogg	Viktigste føringer i oppdrag forprosjektet: Regjeringen har besluttet at Design to Cost-metodikken skal legges til grunn. Fastsattelse av kostnadsramme etter KS2 for programmet og steg 1 i programmet.	Fastsatt styringsmål: -	Merknader: Se Programmet, ikke definert i KS1
	Viktigste endringer: Se Programmet	Kostnadsendring: -	Merknader:
Kontraktstrategi	I steg 1 skal det anskaffes skyplattform, herunder kjerneløsning for økonomi. Etableringen av skyplattform vil måtte skje om kort tid og mulig i forkant av etatens policy og rammeavtale, noe som skaper større risiko. Kvalitetssikrer vurderer at tidsplan er realistisk og at strategi er definert på forventet nivå på nåværende tidspunkt.		
	Kvalitetssikrers anbefaling: Som for Program.		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:	De tre viktigste fallgruvener:	
	<ul style="list-style-type: none"> Tidlig iverksette tiltak for endring av enhetlige innkreivingsprosesser. Lykkes med utformingen av de brukerrettede tjenestene, for tverrsektoriell involvering. Prosjekter og leveranser med lite avhengigheter, for reduksjon av gjennomføringsrisiko. 	<ul style="list-style-type: none"> Manglende forståelse og aksept for styringsmodellen i overordnet styring av programmet. Anskaffe økonomiløsning i S1 med feil kriterier og dårlig match i marked. Lite effektivt produkteierskap i skatt og andre etater skaper dårlige beslutninger og forsinkelser. 	
Prosjektets usikkerhet	De tre største usikkerhetsfaktorene (usikkerhetsdrivere og kostnadsposter):		
	<ul style="list-style-type: none"> Eierstyring og programstyring (driver) Teknologiutvikling, generell utvikling m. tilgang til nye standardprodukter og andre innovasjoner (driver) Leveransestyring og produktivitet (driver) 		
Risikoreducerende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:		Forventet kostnad:
	Konkrete planer og tiltak for mobilisering av programmet og programmets styrende organer.		-
	SKE etatsledelse involvert i tverrsektoriell interessenthåndtering og endringsledelse.		-
	Eierstyrt oppfølging av videre operasjonalisering av anskaffelsesløp og kontraktstrategier.		-
	Tett oppfølging fra eier av operasjonalisering av strategiene i SSD, herunder omfangs- og nyttestyring ift. DTC.		-
	Program og etater må sikre effektivt «produkteierskap» for avklaringer og fremdrift i prosjekter.		-
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt: stegvis plan foreligger i SSD, må oppdateres.		Forventet besparelse:
	DTC-tilnærming, omfangs- og gevinst-/nyttestyring.		-
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad/ styringsramme	P50	Beløp: 1,46 mrd.
	Anbefalt kostnadsramme	P85	Beløp: 1,76 mrd.
	Mål på usikkerhet	St.avvik:	St.avvik: 19%
			Merknader:
Valutarisiko	-		
Tilråding om organisering og styring	Tydeliggjøre; samstyring i tverrdepartemental samordning, integrering av eier- og programstyring. Sikre; tydelige roller og ansvar iht. styrings- og finansieringsmodell.		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg: 3,0 mrd. kr. pluss ikke-prissatt nytte	Netto nytte avsluttet forprosjekt 3,5 mrd. ifølge SSD. Kvalitetssikrers forventning er 3,0 mrd. Lite ikke-prissatt nytte.	Merknader:
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplan tilpasset prosjektets behov? Gevinstrealiseringsplan leveres mai 2021, avtalt med FIN. Egnert gevinstoversikt foreligger.	Viktigste tiltak for oppfølging Gevinstrealiseringsplan for reduksjon av årsverk i Divisjon innkreving og Alminnelig namsmann.	Planlagt gevinstuttak: Forventet prissatt brutto nytte steg 1 i SSD er 6,6 mrd. kr. Kvalitetssikrer mener tallet bør være 6,2 mrd. kr.
Planlagt bevilgning	Inneværende år:	Neste år:	Kommende år:
	-	-	-

Sammendrag

Programmet Fremtidens innkreving er en tverrsektoriell satsning over syv år fremmet av Skatteetaten. Programmet er en oppfølging av den gjennomførte omstruktureringen av innkrevingsområdet i offentlig sektor. Målsettingene med programmet er å sikre proveny og etterlevelse gjennom en mer helhetlig og effektiv forvaltning av innkreving i Norge, med samfunnsgevinster for næringsliv og innbyggere. Ekstern kvalitetssikring KS2 konkluderer med at programmet anbefales videreført og at det for både programmet som helhet og første steg fastsettes økonomiske rammer. Det anbefales en DTC-ramme (design to cost) for programmet, i tråd med Regjeringens beslutning etter KS1. Anbefalte DTC-ramme er satt høyere enn forventet kostnad (P50) for å gjøre den tilstrekkelig robust. For første steg anbefales det at en ordinær styringsramme (P50) legges til grunn for investeringsbeslutning. Usikkerhetsavsetningen inngår i programets DTC-ramme. Ekstern kvalitetssikrer mener DTC-rammen gir tilstrekkelig sikkerhet for måloppnåelse og samtidig vil stille krav til optimalisering, som kan muliggjøre ytterligere innovasjon underveis. Gjennomføringen krever sterk forankring og tilslutning til en programorganisering med nødvendig samordning og samstyring på departements- og etatsnivå. Effektiv eier- og programstyring er en kritisk suksessfaktor og den største risiko i første steg av gjennomføringen.

De siste årene har Skatteetaten fått tilført flere nye oppgaver innen innkreving som følge av endringer på skatte- og avgiftsområdet. Omstruktureringen som har foregått blant aktørene på innkrevingsområdet i offentlig sektor, i perioden 2015-2020, har gitt Skatteetaten et mer helhetlig ansvar for offentlig innkreving. Målet med omstillingen er å oppnå en mer helhetlig og effektiv forvaltning av innkrevingsområdet i Norge. Skatteetaten har i dag syv forskjellige innkrevingsystemer og behov for modernisering. Det er nødvendig å effektivisere prosesser og samordne regelverk og systemer, samt at eksisterende IT-systemer er forbundet med økende risiko og kostander til forvaltning og videreutvikling. Basert på en konseptvalgutredning anbefalte Skatteetaten i 2019 et *Konsept 3, Innkreving som en del av brukers økosystem*. KS1-rapporten fra Metier OEC og Vista Analyse støttet konseptvalget. Regjeringen besluttet konseptvalget i november 2020, etter ekstern kvalitetssikring av en tilleggsutredning samme høst.

Konseptet som programmet skal realisere, tar utgangspunkt i at innkreving er en del av offentlige sammenhengende tjenester og er integrert i brukernes digitale økosystem. Ønsket om sammenhengende tjenester er forankret i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025¹.

Programmet er planlagt i henhold til føringer som er gitt og med en gjennomføring i tre steg fra 2022 til 2028. Hvert steg skal i prinsippet være uavhengig av videreføring og fremlegges for en selvstendig investeringsbeslutning, innenfor de rammer som defineres for programmet som helhet. IT-moderniseringen er imidlertid en vesentlig og lite fleksibel del av programmet, og vil pågå i hele perioden. Betydningen av å gjennomføre hele programmet er derfor stor, og styringsmessig fleksibilitet tilsvarende begrenset. Stopp-punktene underveis er viktige sikringsmekanismer for eier, samtidig som en stopp midt i løpet høyst sannsynlig vil innebære at mange nødvendige behov er uløst.

Godt underlag fra forprosjektet

Underlaget fra forprosjektet er omfattende, som forventet i tilknytning til et så omfattende tiltak. SSD holder er høyt faglig nivå som reflekterer en moden virksomhet innen digitalisering. I vår tilnærming legger vi til grunn virksomhetens omfattende praksis i vurdering av gjennomførings-evne, og at en fungerende organisering av forprosjektet i Skatteetaten kan bidra til en effektiv mobilisering.

¹ Én digital offentlig sektor, 11. juni 2019

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er robust, men redusert siden konseptvalget

Kostnadsestimatene for programmet har økt siden Regjeringen besluttet konseptvalget, og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten har gått ned (se Figur 6-1). Etter våre vurderinger er både programmet og første steg samfunnsøkonomisk lønnsomt (se kapittel 6.4), og det holder seg lønnsomt selv etter en rekke sensitivitetsanalyser. I kapittel 6.3 anbefaler vi å gjøre noen endringer i den samfunnsøkonomiske analysen. Det endrer ikke på konklusjonen om robust samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Nøkternt vurdert av kvalitetssikrer er forventet netto nytte 4,2 milliarder kr. for programmet og 3,0 milliarder kr. for steg 1. Programmet har foreløpig betydelig ikke-prissatte gevinster. Endringshåndteringen i forprosjektfasen har vært tilfredsstillende og er sporbar.

Tverrsektoriell eier- og programstyring er en kritisk suksessfaktor og største risiko

Programmet krever bred tilslutning om felles mål og prioriteringer over lang tid. Fullverdig realisering av konseptet krever meget tett samspill på tvers av flere store etater, og tett samspill med en rekke andre for å få nødvendig kraft i leveranse, endring og gevinstrealisering. Samtidig kreves forståelse for at moderniseringen av innkrevingsløsningene i Skatteetaten er høyt prioritert og primært vedrører Skatteetaten og Politiet/ Alminnelig Namsmann. Helhetlig forståelse og aksept for styringsmodellen (kapittel 3) for samordning og samstyring er en kritisk suksessfaktor (kapittel 7), og en forutsetning for en vellykket oppstart og gjennomføring. «Tverrdepartementalt kontaktforum» bør få et tydeligere mandat i styringen så snart som mulig. Vår anbefaling om finansieringsmodell understøtter styringsmodellen (kapittel 3.2).

Krever rettidig tverrsektoriell regelverksutvikling

Regulatoriske spørsmål utgjør en dimensjonerende faktor ved gjennomføringen av konseptet. Vi deler oppfatningen av at det er begrenset risiko knyttet til Finansdepartementets prosess for ny innkrevingslov. Programmet har også oppmerksomhet rundt andre lov- og forskriftsmessige utfordringer som sannsynligvis vil aktualiseres ved videre konkretisering av løsninger. Dette kan utgjøre risiko for tid, kost og gevinster. Mulige personvernmessige konsekvenser bør evalueres særskilt i sammenheng med beslutningsunderlaget for steg 2.

En suksessfaktor vil være å tidlig identifisere, konkretisere og implementere behov for flere regelverksendringer gjennom tverrsektoriell koordinering. I tillegg til regelendringer har også proaktive tiltak innenfor eksisterende regler, særlig personvern, betydning i den videre konkretisering.

Gjennomføringsstrategi med vesentlig nytte for næringslivet i Steg 1 er godt begrunnet, men styringsmessig fleksibilitet for lav mot slutten av programmet.

Utredning og valg av strategi for steg 1, med realisering av nytte for næringsliv primært, er transparent og godt begrunnet i balansen mellom reduksjon av risiko, effektivitet i samlet gjennomføringsstrategi og nyttebetraktninger. Stegvis realisering av valgt konsept, ikke kun IT-modernisering og prosesseffektivisering, er sentralt formåloppnåelse. Tidlig effekt for næringsliv gir relativt mye prissatt nytte, samtidig som det gir minst risiko. Alternativet passer godt til løpet for IT- og prosessinnføring i Skatteetaten, samt inneholder mindre eksterne avhengigheter. Herunder unngås avhengigheter til regulatoriske endringer, spesielt personvernspørsmål.

En suksessfaktor vil være å etablere tiltak og mål for utvidet styringsmessig fleksibilitet i steg 1 og program. Dette innebærer at ettersom løsninger og planer detaljeres, bør det samtidig løpende vurderes om det finnes mer styringsmessig fleksibilitet enn nå antatt. Det kan eventuelt identifiseres kutt på noen som områder kan investeres med høyere gevinstuttak på andre områder. Dette er forhold som bør følges opp gjennom eierstyringen.

Kontraktstrategien skal operasjonaliseres videre og muligheter for bedre utnyttelse av leverandørmarkedet må bli tydeligere

Kontraktstrategien er overordnet i samsvar retningslinjene som følger av Finansdepartementets rundskriv R-108/19 med tilhørende veiledere. Den er ikke operasjonalisert, ift. omfang, varighet og modning på arkitektur- og løsningsvalg, på et nivå som ofte forbindes med KS2. Kontraktstrategien oppfattes imidlertid å utgjøre et tilstrekkelig underlag for å håndtere relevant risiko gitt gjeldende rammebetingelser.

Kvalitetssikrer stiller spørsmål ved om ikke SKE og programmets kriterier og tilnærming til bruk av oppdrags- og tjenestekjøp er for begrensende og lite ambisiøs. For definerte områder knyttet til programvareprodukter og skytjenester er dette ikke en utfordring, men for øvrig omfang mener kvalitetssikrer at det er risiko for at programmet ikke vil optimalisere bruken av leverandørmarkedet til innovasjon, kompetanse, effektivitet og fordeling av risiko.

Det er risiko knyttet til å realisere gevinstene

Det foreligger ingen gevinstrealiseringsplan slik retningslinjene krever. I stedet er det laget en enklere *gevinstoversikt*. Dette er avklart med Finansdepartementet og får derfor ikke kritikk i denne rapporten. For øyeblikket blir det utarbeidet en gevinstrealiseringsplan som skal være klar i mai 2021. Da er det spesielt viktig at man lager en realistisk plan for å realisere gevinstene fra årsverk som blir automatisert i Divisjon innkreving og Alminnelig namsmann. Realiseringen av disse gevinstene krever virkemidler som det er usikkert om Skatteetaten og Politidirektoratet har mulighet til å ta i bruk. Det er derfor risiko knyttet til realiseringen av hele gevinstpotensialet.

Design to cost-ramme anbefales for programmet, men ikke for Steg 1

Kvalitetssikrer har vurdert og utledet mulige DTC-rammer i henhold til føringer (kapittel 10). Det har krevet tydeligere prioritering av omfanget enn SSD la opp til. Skatteetaten har bearbeidet underlaget for å gjøre det mulig for kvalitetssikrer å vurdere forhold omkring fleksibilitet, nytte-/kostnadmessige konsekvenser av forskjellige scenarier, risiko knyttet til akseptabel måloppnåelse mm.

Kvalitetssikrer anbefaler bruk av en robust DTC-ramme for programmet, det vil si satt høyere enn forventet kostnad (P50). Begrunnelsen er høy sikkerhet for å realisere konseptet på en levedyktig måte, rimelig sikkerhet for å realisere hele omfanget, og i et forventet scenario et visst handlingsrom for å ta inn muligheter underveis.

Kvalitetssikrer anbefaler at steg 1 styres mot styringsramme (P50-verdi) med usikkerhetsavsetning dekket av programmets DTC-ramme. Steg 1 inneholder primært omfang som senere steg hviler på og det er lite som taler for at en DTC-ramme vil gi bedre styring. De samme styringsprinsipper legges imidlertid til grunn som for DTC.

Anbefalte økonomiske rammer for Program og Steg 1

Tall i millioner 2020-kroner inkl. mva.	Steg 1		Programmet	
	MNOK	%	MNOK	%
Basiskostnad	1 253		3 326	
Forventet tillegg	211	17 %	466	14%
Styringsramme Steg 1 (P50)	1 464		3 792	
DTC-ramme Program (P65)	-		4 100	
Usikkerhetsavsetning	297	20 %	-	
P85	1 761		4717	

Kilde: SSD, Metier OEC og Vista Analyse.

Overordnet vurdering av Sentralt styringsdokument (SSD)

Overordnede rammer	Merknader	Vurdering
Hensikt, krav og hovedkonsept		
Visjon, målbilde og mål		
Kritiske suksessfaktorer	Lite spesifikke og bør bearbeides iht. anbefalinger	
Rammebetingelser		
Grensesnitt		
Prosjektstrategi (Programstrategi)	Merknader	Vurdering
Strategi for styring av usikkerhet		
Organisering, overordnet styring og finansieringsmodell	(Se merknad til finansieringsmodell under særskilte forhold)	
Løsnings- og gjennomføringsstrategi		
Kontraktstrategi		
Prosjektstyringsbasis Program (P) og Steg 1(S1)	Merknader	Vurdering
Arbeidsomfang og mulig forenklinger (fleksibilitet)	Videreutvikling av grunnlag for DTC med endring av kutt- og plusslister. Fleksibilitet i omfang uttrykt på ny måte som må innarbeides i SSD	
Kostnader og budsjett		
Gevinstplan/ Gevinstrealiseringsplan	Kun gevinstplan fremlagt, gevinstrealiseringsplan fremlegges etter avtale med FIN i mai 2021	
Tids-/fremdriftsplan		
Kvalitetssikring		
Oppfølging på konseptvalget	Merknader	Vurdering
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen		
Føringer		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Kvalitetssikrers anbefalte tilnærming må innarbeides i SSD	
Særskilte forhold (ref. avrop KS2)	Merknader	Vurdering
Finansieringsmodell	Kvalitetssikrers anbefalte tilnærming må innarbeides i SSD	
Strategi, styringsbasis og usikkerhet egnet for DTC for Program og Steg 1	Videreutvikling av styringsbasis underveis i kvalitetssikringen må innarbeides i SSD	
Moderniseringsperspektiv i SKE tilfredsstillende ivaretatt		
Gebyrfinansierte tjenester	Kvalitetssikrers anbefalte tilnærming må innarbeides i SSD	

Merknad: Oppsummering av status og forslag til utbedring dersom status er gult eller rødt

Status: Grønt betyr at dokumentasjonen er på tilfredsstillende nivå. Gult betyr at det er noen mindre mangler som ikke har vært til hinder for KS2 men som bør utbedres. Rødt betyr at det er sentrale mangler som bør utbedres før eventuell oppstartsbevilgning til prosjektet.

Innhold

Superside (1) - Programmet Fremtidens innkreving (Programmet/P)	2
Superside (2) – Steg 1 i programmet Fremtidens innkreving (S1)	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	10
1.1 Beskrivelse av tiltaket Fremtidens innkreving	10
1.2 Om kvalitetssikringen	11
2 Grunnleggende forutsetninger	13
3 Organisering, overordnet styring og finansierings- modell	18
3.1 Overordnet organisering, ansvar og styringsstruktur	18
3.2 Finansieringsmodell og styring innenfor økonomiske rammer	23
3.3 Oppsummering og anbefalinger	25
4 Løsnings- og gjennomføringsstrategier.....	27
4.1 Løsningsstrategi	27
4.2 Stegvis realisering	27
4.3 Forretnings- og systemutvikling	29
4.4 Regelverksutvikling	29
4.5 Samlede vurderinger	30
4.6 Oppsummering og anbefalinger	31
5 Kontraktstrategi	33
5.1 Etatens anskaffelsesstrategier og leveransemodeller benyttet i Programmet	33
5.2 Kontraktstrategi Steg 1	35
5.3 Oppsummering og anbefalinger	35
6 Samfunnsøkonomisk analyse.....	37
6.1 Samfunnsøkonomiske analyser fra KVU til KS2	37
6.2 Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i SSD	38
6.3 Våre vurderinger av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i SSD	39
6.4 Oppsummering og anbefalinger	42
7 Suksessfaktorer.....	44
8 Omfang og kostnadsestimat - Programmet og Steg 1	47
8.1 Omfang og nedbrytning - Programmet og Steg 1	47
8.2 Kostnadsestimater Program og Steg 1	49
8.3 Reduksjoner og forenklinger	51
8.4 Samlede vurderinger	51
8.5 Oppsummering og anbefalinger	52
9 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse	53
10 Design to cost (DTC) og styring innenfor økonomiske rammer	59
10.1 Om DTC-tilnærmingen	59
10.2 Om SSD «bygger opp under DTC-modellen»	60
10.3 Vurdering av nytte-/kostnadsvirkninger ved omfangsreduksjoner	61
10.4 Utleddning av DTC-rammer for Program og Steg 1	62
10.5 Anbefalinger	65
11 Tilrådninger om styrings- og kostnadsrammer	67
12 Anbefalinger samlet.....	69
Vedlegg.....	73
A Grunnlagsdokumenter og referanser	73

B	Møter.....	74
C	Notat 1.....	74
D	Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse	74

Figurer

Figur 1-1	«De samarbeidende etatene»	11
Figur 2-1	Satsningens kostnadsutvikling gjennom ulike utredningssteg	15
Figur 3-1	Overordnet organisering og styringsstruktur	18
Figur 4-1	Overordnet gjennomføringsplan i tre steg. Fra SSD.	28
Figur 5-1	Skatteetatens leveransemodeller	34
Figur 6-1	Samfunnsøkonomisk kostnad, nytte og netto nåverdi fra KVVU til KS2.....	37
Figur 6-2	Prissatte kostnader i NNV for alle steg og steg 1, millioner 2020-kr. SSDs tall.	38
Figur 6-3	Prissatte nyttevirksomheter i NNV for alle steg og steg 1, millioner kr. SSDs tall.	38
Figur 8-1	Programmet PNS- nivå 1 og 2, kilde: SSD	47
Figur 8-2	Visualisering av omfanget for steg 1, med kobling to PNS- område	48
Figur 8-3	Fordeling pr. steg, grunnkalkyle i millioner 2020-kr ekskl. mva	49
Figur 8-4	Basiskostnad per leveranseområde, A- E, Program	49
Figur 8-5	Fordeling av PNS- områder per steg, millioner kroner, inkl. mva	50
Figur 8-6	Fordeling av kostnadsestimatet (grunnkalkyle, alle steg) på ulike etater	50
Figur 9-1	Akkumulert sannsynlighetsfordeling (s- kurve) for programmet (inkl. mva.)	55
Figur 9-2	Akkumulert sannsynlighetsfordeling (s- kurve) for Steg 1 (inkl. mva.)	55
Figur 9-3	Tornadodiagram, bidrag til samlet usikkerhet - Program	56
Figur 9-4	Tornadodiagram, bidrag til samlet usikkerhet - Steg 1	56
Figur 9-5	Sammenstilling med Skatteetatens usikkerhetsanalyse	57
Figur 10-1	Fordeling av obligatorisk og prioriterbart omfang pr. PNS-område, Programnivå	61
Figur 10-2	Tilnærming for å utlede DTC-rammer.....	64
Figur 10-3	Mulig DTC-ramme Program.....	64
Figur 10-4	Mulig DTC-ramme Steg 1	65

Tabeller

Tabell 2-1	Oversikt endring i basiskostnad, P50 og P85 mellom BP1 og KS2.....	16
Tabell 2-2	Anbefalinger til grunnleggende forutsetninger Program (P) og Steg 1(S1).....	17
Tabell 3-1	Anbefalinger organisering, overordnet styring og finansieringsmodell	26
Tabell 4-1	Prosentvis fordeling av grunnkalkylen mellom steg innenfor PNS-områdene.....	28
Tabell 4-2	Prosentvis fordeling av grunnkalkyle mellom PNS-områder innenfor steg.....	28
Tabell 4-3	Anbefalinger Løsnings- og gjennomføringsstrategier	31
Tabell 5-1	Anbefalinger kontraktstrategi	36
Tabell 6-1	Ikke-prissatte nyttevirksomheter	39
Tabell 6-2	Ikke-prissatte kostnader	39
Tabell 6-3	Anbefalinger samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering	42
Tabell 7-1	Kritiske suksessfaktorer	44
Tabell 7-2	Anbefalinger kritiske suksessfaktorer og fallgruver for Program (P) og Steg 1 (S1)	45
Tabell 8-1	Anbefalinger omfang og kostnader Program og Steg 1.....	52
Tabell 9-1	Resultater fra usikkerhetsanalysen, program og steg 1	54
Tabell 9-2	Anbefalte tiltak for å utnytte muligheter og redusere risiko	57
Tabell 11-1	Programmet i SSD og KS2. Millioner 2020-kroner inkl. mva.	67
Tabell 11-2	Steg 1 i Programmet i SSD og KS2. Millioner 2020-kroner inkl. mva.....	67
Tabell 11-3	Anbefalte forutsetninger tilknyttet tilrådninger om økonomiske rammer.....	68
Tabell 12-1	Anbefalte tiltak for å utnytte muligheter og redusere risiko.....	71

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av tiltaket Fremtidens innkreving

1.1.1 Bakgrunn

De siste årene har Skatteetaten fått tilført flere nye oppgaver innen innkreving som følge av endringer på skatte- og avgiftsområdet. Omstruktureringen som har foregått blant aktørene på innkreivingsområdet i offentlig sektor i perioden 2015-2020 har gitt Skatteetaten et mer helhetlig ansvar for offentlig innkreving ved at:

- Statens Innkreivingsentral (SI) er overført Skatteetaten.
- Skatteetaten har overtatt ansvaret for innkreiving av toll, merverdiavgift ved innførsel og særavgifter fra Tolletaten.
- NAV Innkreiving (NAVI) er overført Skatteetaten.
- Skatteoppkreiverfunksjonen er overført fra kommunene til Skatteetaten i 2020.

Målet med omstillingsprosessen er å få en mer helhetlig og effektiv forvaltning av innkreivingsområdet i Norge.

I dag forvalter Skatteetaten syv systemer for innkreivingsområdet, noe som gjør det krevende å få til en helhetlig og god brukerorientering, og en effektiv ressursbruk. Skatteetaten har behov for å modernisere sin innkreivingsløsning, ettersom det er nødvendig å effektivisere prosesser og samordne regelverk og systemer, samt at eksisterende IT-systemer er forbundet med risiko, økende kostander til forvaltning og videreutvikling.

På bakgrunn av dette gjennomførte Skatteetaten en konseptvalgutredning for modernisering av innkreivingsområdet i 2019. Skatteetaten anbefalte *Konsept 3, Innkreiving som del av brukers økosystem*. Metier OEC og Vista Analyse leverte KS1-rapport i april 2020, *Kvalitetssikring av Konseptvalgutredning Innkreiving*. Rapporten anbefalte Konsept 3 gitt at visse problemstillinger ble utredet og konkretisert videre.

Finansdepartementet ga Skatteetaten i oppgave å utarbeide tilleggsutredning (BP1 i forprosjektet) der problemstillingene nevnt av kvalitetssikrer ble utredet nærmere. Skatteetatens dokument ble levert 31. august 2020. Kvalitetssikrer gjennomførte en vurdering av tilleggsutredningen for å sikre at betingelsene for å anbefale konsept 3 var tatt til følge, og vurderte at konseptet var modnet og optimalisert i tråd med våre anbefalinger.

Regjeringen besluttet konseptvalget 12. november 2020, i tråd med Skatteetatens og Kvalitetssikrer sine anbefalinger.

I februar 2021 leverte Skatteetaten *Sentralt styringsdokument Fremtidens innkreiving*, som Vista Analyse og Metier OEC fikk i oppdrag å kvalitetssikre (KS2).

1.1.2 Fremtidens innkreiving

Tiltaket er definert som et program med navnet Fremtidens innkreiving, basert på konseptet «*Innkreiving som del av brukers økosystem*». Konseptet tar utgangspunkt i at innkreiving er en del av offentlige sammenhengende tjenester og er integrert i brukernes digitale økosystem. Ønsket om sammenhengende tjenester er forankret i digitaliseringsstrategien til regjeringen i samarbeid med KS.² Programmets visjon er at «Innkreiving bare skjer».

² KMD og KS (2019). Én digital offentlig sektor. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

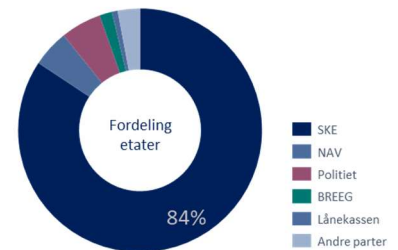
For å sikre dette skal fremtidens innkreving ta utgangspunkt i brukerens digitale hverdag, både for innbyggere og næringsliv. I sentralt styringsdokument (SSD) for Fremtidens innkreving beskrives konseptet som følger:

Konseptet samordner, digitaliserer og transformerer innkrevingsområdet ved å ta utgangspunkt i at innkreving er en del av sammenhengende tjenester i offentlig sektor og integrert i brukernes digitale økosystem.

Konseptet bruker innbyggernes hendelser og næringslivets prosesser som utgangspunkt for moderniseringen av innkrevingsprosessene.

For å maksimere gevinstpotensialet forutsetter konseptet et tett og bredt tverretatlig samarbeid hvor Skatteetaten tar et aktivt ansvar for et slik samarbeid på innkrevingsområdet, og hvor Skatteetaten bidrar aktivt inn i andre etaters arbeid på relevante områder.

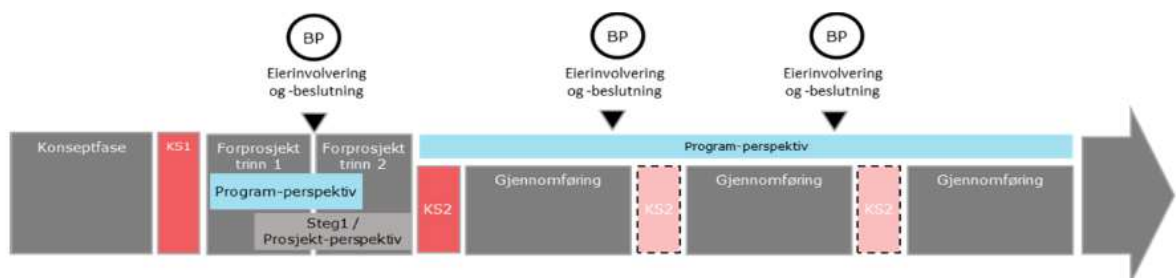
Konseptet forutsetter et tverretatlig samarbeid hvor deling av data er sentralt, og skal i større grad forebygge at krav oppstår og misligholdes. Skatteetaten er selv ansvarlig for hoveddelen av programmet, men samtidig er «de samarbeidende etatene» avgjørende for å realisere konseptvalget. Programmet er derfor organisert for både tverrdepartemental og tverretatlig koordinering og styring av et felles initiativ.



Figur 1-1 «De samarbeidende etatene» (% av grunnkalkyle)

Fremtidens innkreving – et program med stegvise investeringsbeslutninger

Fremtidens innkreving er definert som et helhetlig program som skal gjennomføres i tre steg. Programmet har en total varighet på syv år, i perioden 2022-2028.



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Ifølge avropet for denne KS2-prosessen, legges det opp til at hvert steg i gjennomføringen skal kvalitetssikres eksternt (KS2) før forslag om vedtak om gjennomføring forelegges regjeringen og deretter Stortinget i statsbudsjettet.

1.2 Om kvalitetssikringen

1.2.1 Oppdraget

Metier OEC AS og Vista Analyse har gjennomført eksternt kvalitetssikring i tråd med rundskriv R-108/19 om Statens prosjektmodell, rammeavtalen om eksternt kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen.

Kvalitetssikringen omfatter KS2 av både programmet Fremtidens innkreving og KS2 av det første investeringssteget, steg 1.

Oppdragsgiver har vært Finansdepartementet. I avropet [1] er det en del særskilte forhold som har inngått i oppdraget. For noen av disse har det vært en utfordring med at det i ikke har vært et helhetlig grunnlag å kvalitetssikre. Det gjelder spørsmål om finansieringsmodell (kapittel 3.2 i rapporten) og føringer om «design to cost», eller DTC (dekket primært i kapittel 9.1.4 i rapporten). Her har vi som kvalitetssikrer i større grad måtte definere og fremskaffe informasjonsbehov, samt gjøre egne analyser og vurderinger som grunnlag for anbefalinger. Det kan legges til at problemstillingene har vært faglig interessante, samtidig relativt kompliserte innenfor rammene av oppdraget.

Øvrige særskilte forhold har omhandlet (1) tilstrekkelig ivaretagelse av moderniseringsperspektivet i Skatteetaten (omtalt flere steder i rapporten, bla. kapittel 9.1.4), (2) oppfølging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet som følge av store endringer i anslått netto nytte, og (3) behandlingen av gebyrfinansierte tjenester (kapittel 6.3.3 i rapporten).

Kvalitetssikringen er gjennomført på grunnlag av SSD versjon 0.91 av 11. februar 2021 med tilhørende grunnlagsdokumenter i henhold til Vedlegg A.

1.2.2 Gjennomføring og uavhengighet

Kvalitetssikrers tilnærming til oppdraget er basert på Rammeavtalen, føringer gitt i avropet [1] og forslag fremlagt i Notat 1 [2]. I Notat 1 ble det definert seks tiltak for å sikre tilstrekkelig grunnlag for kvalitetssikringen på en så effektiv måte som mulig. Arbeidsformen består av dokumentgjennomgang, informasjonsinnhenting og verifikasjon gjennom intervjuer og tema-møter, og analyser av det samlede informasjonsgrunnlaget. I tillegg gjennomføres en egen usikkerhetsanalyse i tråd med føringer og god praksis. I alle deler vektlegger vi involvering og avstemming i dialog med oppdragsgiver og prosjektet.

Vurderinger og anbefalinger er gjort i henhold til Finansdepartementets retningslinjer og faglig god praksis innen relevante områder som eierstyring, programstyring, prosjektstyring, smidige utvikling, gevinstrealisering, endringsledelse mm.

Kvalitetssikringen er gjennomført uten føringer fra oppdragsgiver ut over presiseringer i avropet. De vurderinger, analyser og anbefalinger som kommer frem i denne rapporten gjenspeiler Kvalitetssikrer sine oppfatninger og er gjort på et selvstendig grunnlag.

Oppdraget er gjennomført i perioden 16. februar til 30. april, med en foreløpig rapport presentert for Oppdragsgivere 22. april.

1.2.3 Om KS2-rapporten

Strukturen i denne KS2-rapporten er i tråd med Finansdepartementets veileder for rapportdisposisjon for KS2 rapporter, med tilpasninger knyttet til (1) at både programmet som helhet og første steg er fremlagt for KS2 og (2) strukturen i fremlagte SSD som er godt egnet for tiltaket.

Om programmet Fremtidens innkreving benyttes «programmet» og første steg i programmet omtales som «steg 1», i tabeller videre angitt med hhv. «P» og «S1».

Hvert kapittel i denne KS2-rapporten starter med en kort beskrivelse av kvalitetssikrers oppgaver i henhold til oppdraget. Vi gir deretter en overordnet beskrivelse og vurdering av hvordan SSD innenfor de sentrale temaer møter kravene i rammeavtalen og når nødvendig bruker vår erfaring og fagkompetanse til å gi et best mulig beslutningsunderlag for oppdragsgiver. Deretter gir vi eventuelle anbefalinger relatert til foreliggende krav i Rammeavtalen for KS2.

Dokumentreferanser er angitt med i klammer ([n]), iht. vedlegg A.

2 Grunnleggende forutsetninger

Iht. Rammeavtalen skal det som en del av KS2 prosessen vurderes om underlagsmaterialet er komplett og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108/19. Kvalitetssikrer skal gå gjennom den sist oppdaterte versjonen av Det sentrale styringsdokumentet (SSD) og gi en vurdering av om det gir tilstrekkelig grunnlag for estimeringen, tidsplanen, usikkerhetsvurderingen og den etterfølgende styringen av prosjektet.

2.1.1 Sentralt styringsdokument for Fremtidens innkreving (SSD)

Sentralt styringsdokument (heretter SSD) har generelt god kvalitet og tilfredsstillende krav til oversikt over sentrale forhold, og virker retningsgivende for aktører og interessenter. Struktur og innhold er godt innenfor krav og føringer i Statens prosjektmodell³ og synes å være hensiktsmessig tilpasset egenart, risiko og vesentlighet.

Det er et omfattende dokument på ca. 180 sider, og med 17 vedlegg som samlet er på flere hundre sider. Det reflekterer størrelsen og kompleksiteten på tiltaket, og for så vidt grundighet i den strategiske planleggingen inn mot KS2. SSD beskriver mye god praksis for denne type tiltak, strukturert på en hensiktsmessig måte.

Samlet utgjør dette et grundig beslutningsgrunnlag. SSD skal også fungere som det sentrale styrende dokument under gjennomføringen. Gitt tiltakets organisering må SSD fungere i samspill med andre overordnede styringsdokumenter (ref. kapittel 3.1) og være hensiktsmessig for styrende organer på forskjellig nivåer og med forskjellige fokusområder. Det må derfor antas at SSD med vedlegg vil fungere som et hoveddokument som avleder mer tilpassede styringsdokumenter. Det blir viktig å få på plass en god versjonshåndtering som gjør at SSD holdes oppdatert underveis og fungerer etter intensjonen. Det er et mange aktører og interessenter som skal få en felles forståelse av det SSD omhandler, for å lykkes i en krevende gjennomføring.

Som en del av kvalitetssikringen ble det i Notat 1 påpekt noen områder hvor det var nødvendig med utdypninger gjennom tilleggsnotater. Dette er omtalt i vedlegg C.

Kvalitetssikrer konkluderte i Notat 1 med at mål og innramming av konseptet er beskrevet utfyllende og gir en hensiktsmessig definering og avgrensning av programmet og programmets første steg på overordnet nivå.

2.1.2 Mål

Programmet har formulert samfunns- og effektmål som følger:

Samfunnsmål

Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkreving i Norge.

Effektmål

E1: Virksomheter og innbyggere opplever det enklere å forstå og gjøre sine forpliktelser

E2: Innkreving er effektivisert

E3: Raskere og mer effektiv implementering av endring av forretningsbehov

³

Hvert av effektmålene er detaljert gjennom å beskrive hva de «innebærer» og med «indikatorer/tilhørende gevinst».

Videre er det etablert ni resultatmål for programmet. SSD understreker at «mer konkrete resultatmål beskrives i styringsdokumentene for hvert av prosjektene i programmet».

Resultatmålene er:

1. Det er etablert og innført brukerorienterte innkrevingstjenester, som gjør det lettere for virksomheter og innbyggere å forstå og gjøre sine forpliktelser.
2. Sammenhengende digitale tjenester med utvalgte aktører er etablert og innført.
3. Innkrevingsprosesser og regelverk er samordnet for å sikre mer effektiv ressursbruk og styrket ivaretagelse av likebehandling og rettssikkerhet.
4. Flere innkrevingsoppgaver løses digitalt og automatisk.
5. Innkrevingsressurser brukes mer effektivt og der det gir størst effekt.
6. Innkrevingsdata og analyseverktøy brukes systematisk i arbeidet med å forebygge, avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet og svart økonomi.
7. Fremtidens innkreving bidrar til raskere utvikling av nye eller endrede forretningsbehov.
8. Modernisert systemportefølje på innkrevingsområdet slik at det er effektivt å utføre forvaltning, drift og videreutvikling.
9. Etatens IT-løsninger har et akseptabelt risikonivå.

Våre vurderinger

Etter vår vurdering er samfunns- og effektmål godt fundert og gir retning til programmet. Resultatmålene tegner et greit bilde av hva som skal gjennomføres. Formulering av mål generelt er tilfredsstillende på nåværende tidspunkt, og det legges til grunn en videre bearbeiding.

Det har i løpet av kvalitetssikringen kommet frem synspunkter på at effektmålene bør bli noe tydeligere. Kvalitetssikrer er enig i at formuleringer bør jobbes videre med og at det blir tydeligere skiller mellom resultatmål for prosjektleveransene og effekter/gevinster som skal oppnås, og gjennom måleindikatorer synliggjøre endring underveis i gevinstrealiseringen. Vi legger til grunn at dette inngår i det planlagte arbeidet med gevinstrealiseringsplaner. I den sammenheng kan det være nødvendig å tydeliggjøre definisjoner i årsak-virkningsskjeder i arbeidet med gevinstrealiseringsplaner. Det er utfordringer med begreper som ikke er helt konsistente i relevante faglige standarder, og anvendes ofte med forskjellig innhold. Tydelighet i forskjellig type mål er en suksessfaktor for effektiv kommunikasjon, i endring, strategisk styring og i operasjonalisering av gjennomføringsstrategien.

Et eksempel kan være at det i løpet av KS2-prosessen er det stilt spørsmål ved om billigere tjenester for staten og brukerne bør være et resultatmål. Etter vår vurdering er dette ikke et resultatmål i tradisjonell prosjekterminologi og KS2-sammenheng, men er kjent med at en i andre sammenhenger kan benyttes på den måten.

Senere i dette dokumentet diskuterer vi gevinster og gevinstrealiseringsplan. Viktige gevinster i programmet er redusert antall timeverk i Skatteetatens Divisjon innkreving, og hos AN. Disse gevinstene gjenspeiles i stillinger og vil i praksis fungere som målindikatorer for programmet. Det vil knytte seg mye interesse til hvor store reduksjoner man faktisk har fått til ved ulike milepæler fremover. Gevinstene i Divisjon innkreving og AN er i hovedsak knyttet til effektmål 2.

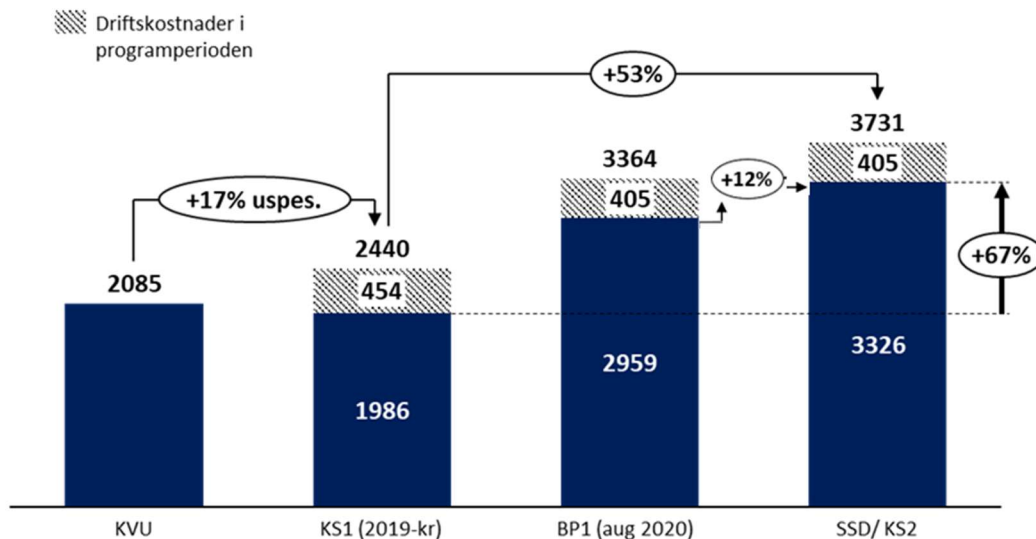
2.1.3 Prosjektets endringshåndtering (endringslogg)

I Notat 1 konkluderte vi med at endringsloggen er fylldig og gir et godt grunnlag for kvalitetssikringen. SSD beskriver en organisering av forprosjektet som viser god forankring i etatsledelse og Finansdepartementet, og egnet for å ivareta overordnet endringsbehandling. Det etterfølgende beskriver hovedtrekk i utviklingen med hovedvekt på det samlede omfang og kostnader. Sporbarheten vurderes som god.

Omtrent 43% av den totale kostnadsøkningen (basiskostnad) på 53% fra KS1 til KS2 (figur 2-1), kan tilskrives at det nå er prissatt kostnader som tidligere var i ikke-prissatte kostnadsvirkninger i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette ble omtalt i KS1-rapporten. De er altså nå tatt inn i kostnadsestimatet for investeringen.

Samlet kan kostnadsutviklingen fra KS1 til KS2 beskrives gjennom at den forventede kostnaden (P50-verdi) har økt med ca. 30%, eventuelt ca. 17% dersom håndteringen av kostnader som beskrevet over legges til grunn. P85-verdi har hatt en betydelig mindre økning enn P50-verdi.

I Figur 2-1 vises satsningens kostnadsutvikling gjennom hvert utredningssteg.



Figur 2-1 Satsningens kostnadsutvikling gjennom ulike utredningssteg (basiskostnad) ⁴

Kostnadsutviklingen fra KVU til tilleggsutredning BP1 (61 %) er i hovedsak:

- Kostnader for sammenhengende tjenester som ikke var prissatt i KVUen (ca. 60 %).
- Resterende økning på 40 % som følge av modning av konseptet; endrede forutsetninger, uteglemte elementer, gjennomgang av funksjoner og revurderinger av ressursbehov

Kostnadsutvikling mellom BP1 og SSD/KS2 (12 %) er i hovedsak:

- Re-estimering av omfang og ferdigstillelse av prosesser med andre etater
- Re-estimering av plattformkostnader
- Videre definering av roller innenfor programledelse

Tabell 2-1 under viser utviklingen i basiskostnad, P50 og P85 mellom BP1 og KS2.

⁴ Merk at driftskostnader i programperioden ikke er del av basiskostnaden i KS2, men er med i figuren for å visualisere forskjellen mellom ulike faser.

(MNOK, 2020-kroner inkl. mva.)	BP1	BP1 (ekskl. driftskostnad)	KS2 (Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse)	Endring BP1 (ekskl. driftskostnad) og KS2
	MNOK	MNOK	MNOK	MNOK (%)
Basiskostnad	3 364	2 959	3 326	367 (12 %)
P50	3 682	3 276	3 792	516 (16 %)
P85	4 477	4 072	4 717	645 (16%)

Tabell 2-1 Oversikt endring i basiskostnad, P50 og P85 mellom BP1 og KS2⁵

2.1.4 Forutsetninger for konseptvalget og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

De grunnleggende forutsetningene for konseptvalget, for eksempel behovet for modernisering og interessen for sammenhengende tjenester, har ikke endret seg. Konseptvalget står derfor stødig.

I avropet sier oppdragsgiver:

Det har skjedd store endringer i anslått netto nytte fra KVU og KS1 til den oppdaterte analysen som ligger til grunn for sentralt styringsdokument. Vi minner om at det ligger til oppdraget, jf. bilag 1 til rammeavtalen, punkt 1.3.3, at leverandør skal vurdere om oppdatert anslag for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er rimelig og fanger opp de vesentligste endringene fra konseptvalget. Vi ber spesielt om at behandlingen av gebyrfinansierte tjenester vurderes.

På denne bakgrunn har vi i kapittel 6 gjennomgått den samfunnsøkonomiske analysen i SSD, og diskutert gebyrfinansierte tjenester. Videre har vi i kapittel 10 gjort forenklete beregninger for å anslå nytte og kostnad av såkalt prioritert omfang.

I utredningene fra og med KVU er det gjort beregninger av den samfunnsøkonomisk lønnsomhet (se Figur 6-1). Det kan være verdt å minne om gangen i dette: I KVU var netto nåverdi på 5,1 milliarder kroner sammenlignet med nullalternativet. I KS1 ble netto nåverdi justert til 4,1 milliarder kroner, som hovedsakelig skyldtes endring i grunnlagsdata og antakelser om nytte for Alminnelig namsmann. I beslutningspunkt 1 ble netto nåverdi estimert til 9,9 milliarder kroner på grunn av flere prissatte gevinster for næringsliv og person, og i SSD ble den netto nåverdi justert ned til 5,5 milliarder kroner.

De viktigste endringene mellom BP1 og SSD er følgende:

- To milliarder kroner økte kostnader. 1,1 milliarder kroner av dette er kostnader ved å drifte nye IT-systemer i Skatteetaten. Ytterligere 300 millioner er driftskostnader for eksterne.
- 25 prosent lavere prissatt effektivisering for næringsliv, som følge av endret periodisering og gjennomføring, og lavere årsverkskostnad (dette gjelder Divisjon innkreving også)
- Tidsbruken i nullalternativet til Alminnelig namsmann er halvert.

Vår gjennomgang av tallene viser at nøkternt vurdert forventet netto nåverdi er 4,2 milliarder kroner. Det skyldes i hovedsak en mer nøktern vurdering av nytte og forventede gevinster.

⁵ Basiskostnad er inkludert driftskostnader i tallet for BP1

Nytte og kostnader er fortsatt usikre, men programmet har likevel robust lønnsomhet, etter vår vurdering. For eksempel har det 3,0 milliarder i lønnsomhet dersom realiserede kostnadene er lik P85.

Vi har i kapittel 6 noen kritiske merknader til omtalen i SSD av gebyrfinansierte tjenester. Vi påpeker at effektivisering og lavere kostnader ved gebyrfinansierte tjenester skal slå ut i like stor reduksjon i gebyrer. Dermed ligger nyttegevinsten hos brukerne og skattefinansieringsdelen av dette forsvinner. Videre blir det ikke riktig å legge en ikke-prissatt nytteeffekt hos brukerne i tillegg.

2.1.5 Manglende gevinstrealiseringsplan

Ifølge R108 kapittel 8 skal SSD inneholde gevinstrealiseringsplan og det henvises til DFØs veileder i gevinstrealisering. Det sies imidlertid også at «en gevinstrealiseringsplan er en oversikt over de forventede og ønskede gevinster i et prosjekt», dvs. det som DFØs veileder på kaller en gevinstoversikt/plan.

Ifølge rammeavtalens punkt 1.3.3 skal vi som kvalitetssikrer «kontrollere at det foreligger en gevinstrealiseringsplan i tråd med fastsatte krav, og om planen i tilstrekkelig grad inneholder realistiske tiltak for oppfølging og gevinstuttak. Det skal videre vurderes om det er sannsynlig at prosjektet vil greie å realisere akseptabel nytte gitt tidligere føringer.»

SSD inneholder ingen gevinstrealiseringsplan i denne forstand. En kommentar i et vedlagt notat til SSD [28] sier at dette er avtalt med FIN og gevinstrealiseringsplanen skal oversendes i mai 2021. Vi har fått bekreftet fra FIN at dette stemmer.

Vi legger til grunn at arbeid med gevinstrealiseringsplanen videreføres som planlagt. Etter vår vurdering er det særlig viktig å planlegge hvordan man skal effektivisere Divisjon innkreving og AN til riktig tid.

2.1.6 Oppsummering og anbefalinger

Etter vår vurdering har SSD generelt god kvalitet og er godt innenfor krav og føringer i Statens prosjektmodell. Kun noen oppdateringer er nødvendig, primært knyttet til fleksibilitet i omfang og DTC. Mål og innramming av konseptet gir en hensiktsmessig definering og avgrensning av programmet og programmets første steg. Samfunns- og effektmål er godt fundert og gir retning til programmet, men det legges til grunn en videre bearbeiding når gevinstrealiseringsplanen fremlegges i mai 2021. Endringshåndteringen synes å ha vært god i forprosjektfasen, men det kommer frem en vesentlig kostnadsøkning etter KS1. I overkant av 40% kan imidlertid tilskrives hvordan kostnader er håndtert i grunnlaget. Kostnader som tidligere kun ble synliggjort i den samfunnsøkonomiske analysen som ikke-prissatte kostnader, er nå konkretisert og tatt inn i programmets kostnadsestimater.

Kvalitetssikrer gir følgende anbefalinger knyttet til de tema som er vurdert i dette kapittelet.

Tabell 2-2 Anbefalinger til grunnleggende forutsetninger Program (P) og Steg 1(S1)

Nr.	Anbefalinger
2-1 (P)	Målnedbrytningen bør bearbeides videre i forbindelse med at gevinstrealiseringsplanen utvikles, herunder sikre tydelig begrepsbruk som understøtter stort behov for effektiv kommunikasjon i en stor og tverretattlig prosjektorganisasjon. (<u>Eierstyring/Programstyrene</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

3 Organisering, overordnet styring og finansieringsmodell

Iht. Rammeavtalen skal kvalitetssikrer gi tilråding om hvordan prosjektet, innenfor gjeldende regelverk, bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og innenfor den anbefalte kostnadsrammen inkl. avsetning for usikkerhet

I avrop til Rammeavtalen beskrives det at Finansdepartementet har foreslått en finansieringsmodell som er beskrevet og fremlagt for kvalitetssikring sammen med SSD.

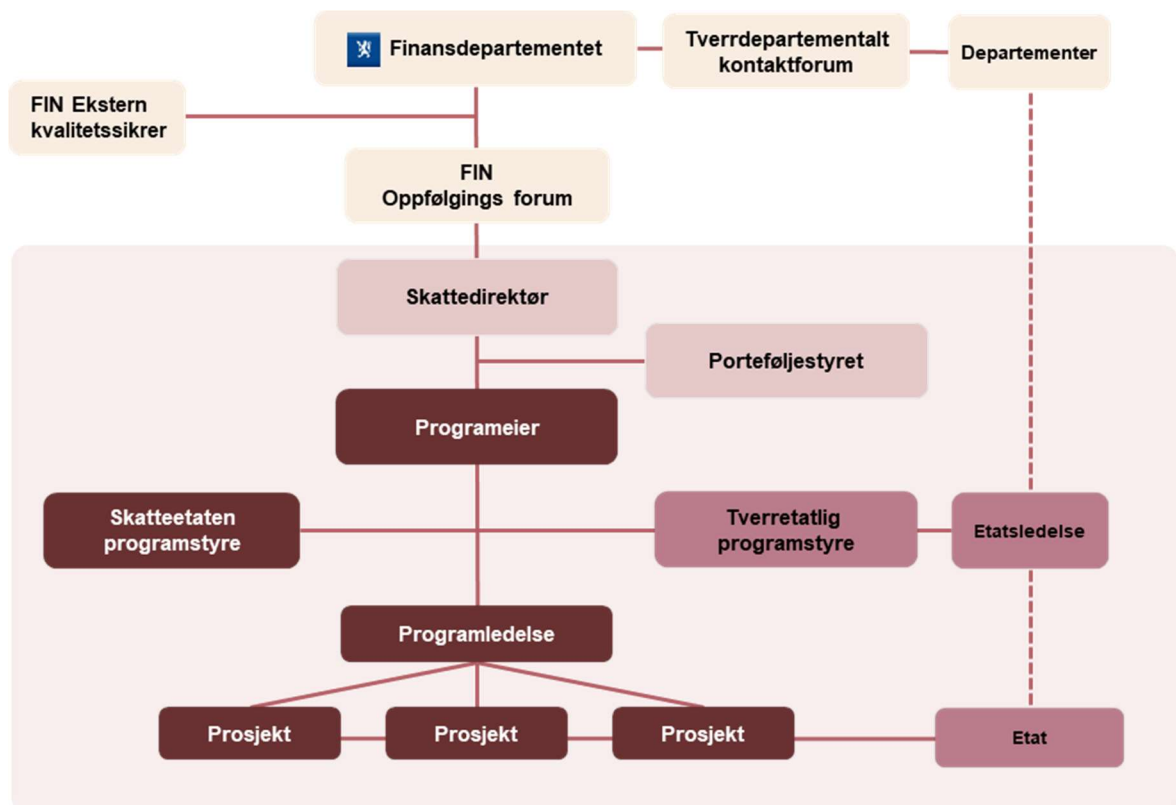
3.1 Overordnet organisering, ansvar og styringsstruktur

Tiltaket foreslås overordnet organisert som et program. Det er en organisasjonsform som skal være egnet for å levere målbildene, gjennomføre i henhold til en overordnet plan, og å sikre gevinster av investeringen. Programmet initieres, styres og avsluttes av linjeorganisasjonen:

- Programmet spiller på linjeorganisasjonens etablerte prosesser og funksjoner.
- Linjeorganisasjonen legger til rette for at programmet skal lykkes.
- Programmets suksess er linjeorganisasjonens suksess.

Oppsummert er programmet en stabil enhet som holder i tiltaket i hele perioden, fra start til målbilder er realisert.

Programmets overordnede styringsstruktur og innplassering i linjeorganisasjonene er illustrert i Figur under.



Figur 3-1 Overordnet organisering og styringsstruktur

Finansdepartementet

Finansdepartementet er overordnet ansvarlig for at tiltaket blir iverksatt og gjennomført i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. De utarbeider etter innspill fra Skatteetaten og øvrige departementer/etater tiltakets overordnede styrende dokumenter, tildelingsbrev og mandat for gjennomføring av programmet forankret i Prop. 1 S og Stortingets behandling av denne. Mandat blir utarbeidet for hele programmet og pr. steg og programmandatet blir revidert minimum ved oppstart av hvert steg.

Det er foreløpig en antagelse fra Finansdepartementet om at det er mest hensiktsmessig å utarbeide ett felles mandat for alle etatene. Mandatet regulerer bl.a. hver enkelt etats bidrag inn i helheten og hvor mye budsjettmidler som stilles til rådighet.

Finansdepartementet gir nærmere oppdrag til Skatteetaten gjennom tildelingsbrev og mandat. Finansdepartementet følger opp programmet gjennom et eget oppfølgingsforum, FIN Oppfølgingsforum.

Departementenes styring og tverrdepartemental koordinering

Hvert departement har overordnet ansvar for gjennomføring og gevinstrealisering i egne etater.

Utarbeidelse av budsjettdokumenter og tildelingsbrev følger ordinære prosesser, men tverrsektorielle spørsmål forankres med berørte etater og departementer.

Et tverrdepartementalt kontaktforum ledet av Finansdepartementet v/ekspedisjonssjef i Etatsstyringsenheten etableres for å ivareta involvering og koordineringsbehov med andre berørte departementer. Sammensetningen vil variere gjennom de forskjellige fasene ut fra hvilke etater som er vesentlig involvert.

Formålet med tverrdepartementalt kontaktforum er å ivareta behov for informasjon og å sikre god koordinering mellom departementene. Hovedvekten vil ligge på overordnet status og ev. saker som berører flere etater enn Skatteetaten.

Beslutningssaker drøftes i tverrdepartementalt kontaktforum når dette anses som hensiktsmessig. Slike saker må behandles skriftlig mellom departementene, enten i referat eller på annen egnet måte. Dette gjelder også dersom det viser seg nødvendig å redusere omfang i henhold til kuttliste og dette har betydning for andre etater enn Skatteetaten.

Programeierskap i Skatteetaten og programeiers fullmakt

Skattedirektøren er øverste ansvarlig i Skatteetaten for at tiltaket blir gjennomført i henhold til mandat. Programmet eies i Skatteetaten av divisjon Innkreving og rapporter til Skatteetatens porteføljestyre ledet av Skattedirektøren. Porteføljestyret har ansvar for utvikling porteføljen i etaten og disponering av ressurser.

Programmet har et helhetlig ansvar for å iverksette prosjekter og aktiviteter som er nødvendig for å oppnå planlagte effekter - i motsetning til prosjekter som normalt avgrenses til å levere resultater i form av leveranser til linjen. Programmet gis fullmakt over tildelte midler, beslutninger om prosjekter og aktiviteter, overordnede valg om funksjonelle og tekniske løsninger innenfor Skatteetatens gjeldene styringsprinsipper. Tilsvarende skal programmet foreslå og følge opp at nødvendige prosjekter og aktiviteter blir planlagt og satt i gang i samarbeidende etater og at de rapporterer løpende til programmet i Skatteetaten.

Programmets funksjoner og oppgaver er videre beskrevet og dekker grunnleggende ansvarsforhold mellom program og linje i utviklingsprosjekter og at gjennomføringsansvar ligger programmets underliggende prosjekter og linjens aktiviteter.

Skatteetatens Programstyre og Tverretatlig Programstyre (tverretatlig styring)

Skatteetatens Programstyre sitt primære ansvar skal være å sikre fremdrift i programmet med fokus på omfang som skal gjennomføres innenfor etatens ansvar. Det innebærer ansvar for at kapabiliteter leveres gjennom prosjekter og aktiviteter, at løsningene implementeres, og at det tilrettelegges for at gevinster kan realiseres i linjen. Programstyret utpeker prosjekteiere og

gevinsteiere. Programstyret gir videre oppdrag og setter rammer for prosjekter i programmet som er eid av Skatteetaten.

Tverretatlig programstyre beskrives som medansvarlig for styringen av programmet på de områdene i programmet som involverer andre etater enn Skatteetaten og gir oppdrag og setter rammer for prosjekter i programmet som er eid av de andre etatene. Orienterings- og beslutningssaker som omhandler prioritering og veivalg av betydning for de involverte etatene skal legges frem for tverretatlig programstyre. Deltakerne er forventet å bidra til forankring av beslutninger i egen etat samt å kunne forplikte egen etat med tanke på endrede ressursbehov, håndtering av avvik og lignende.

Tverretatlig programstyre vil videre behandle samlet status i programmet slik dette rapporteres til oppfølgingsforum i Finansdepartementet.

Etatene må oppnevne representanter til det tverretatlige programstyret som har beslutningsmyndighet med reell forankring i egen etat. Etatenes representasjon i styrende og rådgivende organer må stå i forhold til etatenes ansvar og forskjellige roller i gjennomføring og endring.

Andre etater enn Skatteetaten deltar i tverretatlig programstyre og på prosjektnivå.

Rapportering, oppfølging og styring under gjennomføring

Skatteetaten rapporterer fremdrift på programmet som helhet til Finansdepartementet og inkluderer status for leveransene som de andre etatene har ansvaret for.

Finansdepartementets løpende oppfølging av programmet vil primært skjer gjennom et eget oppfølgingsforum ledet av ekspedisjonssjefen i Etatsstyringsenheten og med deltagere også fora Skattelovavdelingen.

Avvik- og endring fra programplan/Sentralt styringsdokument og håndtering av disse inngår i Skatteetatens rapportering og skal rapporteres på egnet nivå avhengig av alvorlighetsgrad.

Det legges til grunn at beslutninger skal være transparente og at avvik som kan ha betydning for andre etater eller programmets måloppnåelse må behandles i tverrsektorielle styringsorganer.

Programledelsen og styring av prosjekter under programmet

Programledelsen ved Programleder er ansvarlig for den daglige ledelsen av programmet og inkluderer sentrale roller i forvaltningen av den strategiske utviklingen samt et programkontor. Prosjekter organiseres iht. god praksis med en prosjekteier, et prosjektstyre og en prosjektleder med ansvar for gjennomføring av leveransene i prosjektet. For prosjekter hvor eierskapet ligger i Skatteetaten følges etablert rammeverk. For prosjekter som hvor eierskapet legges til en annen etat vil prosjektet følge denne etatens rammer, men vil fortsatt måtte rapportere til, og etter standarder definert av, programmet. De fleste prosjekter er eiet av Skatteetaten, også prosjekter som involverer andre etater. Disse skal gjennomføres som integrerte prosjekter under en og samme ledelse, og hvor andre etater er representert i styrende og rådgivende organer og som ressurser i ulike prosjektroller på lik linje med ressurser fra Skatteetaten.

Definering av prosjekter er foreløpig ikke en del av SSD, men er under utarbeidelse for steg 1 etter en del definerte prinsipper. Det legges her opp til at prosjekter innrettes for størst mulig grad av autonomi og i størst mulig grad har en samarbeidende etat.

3.1.1 Vurderinger

Programorganisering er utformet i tråd med etablert praksis for denne typen tiltak, hvor flere prosjekter skal styres i faser mot ønsket endring og tilhørende gevinster. Tiltakets midlertidige organisering samorganiseres med linjeorganisasjonenes permanente organisering.

Samorganiseringen skal gjenspeile behov for samstyring⁶ og samordning, og gjennom det legge til rette for effektivt samarbeid på operativt nivå.

Kvalitetssikrer mener valget om å organisere tiltaket som et program⁷ slik det legges opp til er hensiktsmessig. Program-formen representerer en helhetlig styringsmodell for å lykkes med transformasjon og endring, styring av stegvis realisering av mål, og effektiv organisering av linjens ansvar i forhold til de leveranser og endringer som ønskes realisert. I seg selv helt i tråd med behovet. Hovedutfordringen mener vi vil være skape god forståelse for at de forskjellige styringsnivåene i styringsmodellen er innrettet for samstyring «på tvers». De er styrende organer som tar beslutninger, men de tar alltid beslutninger innenfor rammer og fullmakter definert av linjen og overordnet nivå. Dette i henhold til programmets styrende dokumenter (SSD, mandater mm) som gir grunnlag for, og må tilpasses til, departementer og etaters eierstyring underveis.

Finansdepartementets overordnede ansvar og rolle kommer frem på en grei måte på nåværende tidspunkt, men må gjøres tydeligere i den videre operasjonaliseringen av styringsmodell med koordinerende og styrende organer. Finansdepartementet har et viktig overordnet samordningsansvar mellom involverte departementer som samlet, og hver for seg, skal sikre at de samarbeidende etatene underlegges en styring som bygger opp under programmets målsettinger. Her spiller Tverrdepartementalt kontaktforum og Tverretatlig programstyre sentrale roller.

Programmets varighet og gjennomføringsstrategi tilsier en dynamisk styring mot langsiktige mål. De forskjellige koordinerings- og styringsnivåer må derfor håndtere relativt rask utviklings- og endringstakt. Evnen til å håndtere forskjellig type beslutninger innenfor rammer og toleranser gitt av overordnet nivå er ofte avgjørende for å bane vei for effektivitet i gjennomføringen. Det krever et solid fundament ved at de overordnede styrende dokumentene utvikles, besluttes og implementeres på en måte som sikrer god forankring både vertikalt og horisontalt i programmets overordnede styringsstruktur.

Kvalitetssikrer presiserer derfor betydningen av at SSD (oppdatert iht. Stortingets vedtak og forutsetninger mm. og programmets videre utvikling) er av stor betydning og danner basis for utarbeidelse av mandater for programmet og for hvert steg.

Mandatene bør utformes i tett samspill med programledelsen med involvering fra berørte etater, og forankres i både i Tverretatlige programstyre og i Tverrdepartementalt kontaktforum. Mandatene har et flerårig perspektiv og spiller en sentral rolle i det enkelte departements styring av underliggende etat, herunder årlig budsjettprosess, tildelingsbrev, oppfølging gjennom styringsdialog mm. Det bør derfor gjøres tydelig for alle parter at god styring krever høy grad av involvering i utforming av grunnlaget for etterfølgende eierstyring. Mandatene vil påvirkes av en kontinuerlig planleggingsprosess i programmet (helhet, steg, år) og resultatoppnåelse underveis. I SSD fremgår også dette gjennom beskrivelsen av programorganisasjonens funksjoner og oppgaver:

Programmet skal også sikre kontinuiteten gjennom å planlegge for «neste skritt», langsiktig strategi, plan og overgang til nye steg i gjennomføringen. I dette ligger også å overvåke effekten av iverksatte initiativ og leveranser og å hensynta dette i revisjoner av målbilder, strategier og planer.

⁶ Kvalitetssikrer mener samstyring er et begrep som i stor grad sammenfaller med faglig god praksis for styrende organer i prosjekter og programmer. I Finansdepartementets Veileder for digitaliseringsprosjekter beskrives at «samstyring» [...] såtr sentralt i regjeringens digitaliseringsstrategi og bør legges til grunn for styring av prosjekter som krysser forvaltningsnivåene. Prinsippene er [...] likeverdighet og innflytelse, representativitet og tidlig involvering.

⁷ Program i tråd med anerkjent faglig praksis (MSP®)

Hvorvidt det besluttes å utarbeide et felles mandat for alle etater (for program og pr. steg, med oppdateringer underveis) eller dele dette pr etat vurderes å være underordnet at den enkelte etats bidrag og rammer er tydelig, og at det er transparent på tvers av departementer og etater.

Forståelsen av Tverrdepartementalt kontaktforum sin rolle i den helhetlige koordineringen og styringen av programmet vurderes å være vesentlig. Kvalitetssikrer legger til grunn at dette er et overordnet styrende organ for programmet, og at det må forstås i prosjekt-/programfaglig forstand. Generelt betyr det at ingen i det tverrdepartementale kontaktforumet har beslutningsmyndighet på tvers av ordinære styringslinjer, og alle medlemmer må operere innenfor det mandat som er besluttet i egen styringslinje. Styring utøves gjennom konsensusprinsippet innenfor rammer definert i mandatene. Det betyr i korte trekk;

- a) Å sikre at de overordnede styrende dokumentene er omforente før de besluttes i den enkelte styringslinje, og gjennom det sikrer at departementenes arbeid og styring av underliggende etater er koordinerte. Her har Tverrdepartementalt kontaktforum en innstillende rolle på vegne av programmet.
- b) Å ivareta oppfølging av programmets status og fremdrift, og understøtte informasjons- og koordineringsbehov på tvers og i egen etat. Kontaktforumet ivaretar en overordnet programeierstyring og skal sikre at samordningen er målrettet og effektiv.
- c) Koordinering og oppfølging av aktiviteter på departementsnivå, som regelverksarbeid mm.
- d) Å håndtere beslutningssaker som løftes fra Tverretatlig programstyre og som ligger innenfor relevante mandater og tildelinger. Kontaktforumet er styrende, etter konsensusbeslutninger.
- e) Å sørge for effektive saks- og beslutningsprosesser i eget departement og -styringslinje der dette er påkrevet for å sikre programmets fremdrift og måloppnåelse.

Det har i dialog mellom enkelte av departementene kommet frem synspunkter på at Tverrdepartementalt kontaktforum sin rolle fremstår som noe svak, og at en risikerer at det kan bli et for stort til å fungere effektivt. Mulige tilpasninger drøftes også i disse notatene. Kvalitetssikrer deler disse vurderingene og mener, som beskrevet over, at kontaktforumet sin rolle i overordnet styring bør komme tydeligere frem. Som eksempel fremgår det at de skal bidra i «håndtering av avvik» og bør derfor inngå i fremlagte eskaleringsmatrise. En bør også vurdere tilpasninger for å sikre god samordning av de mest sentrale etatene. For de mest sentrale etatene vil det i henhold til foreslåtte finansieringsmodell være behov for koordinering og styring som går utover behovet i de departementer og etater som har en mindre sentral rolle. Hvorvidt det etableres et eget fora eller gjøres andre tilpasninger omkring Tverretatlig kontaktforum, vurderer vi at Finansdepartementet, i samråd med andre sentrale departementer, bør vurdere og beslutte.

Forholdet mellom programeier, Skatteetatens programstyre og Tverretatlig programstyre vurderes å være dekkende på nåværende tidspunkt og en hensiktsmessig tilnærming til god praksis med valgte program-modell. Utfordringen ifm. tilpasning er igjen det tverretatlige styringsbehovet og samtidig at det er betydelige deler av programmet som ikke er et felles anliggende. Det er kommet frem noen relevante spørsmål, men kvalitetssikrer vurderer dette primært å handle om kommunikasjon og et behov for å forankre en felles forståelse i etablering av styringsmodellen. Kvalitetssikrer var i KS1 tydelige på anbefalinger om at programmets styrende organer burde etableres og være operative i forprosjektfasen, dog i en midlertidig form. Det ville styrket forankringen av den modellen som nå fremlegges, men det synes ikke å være noe vesentlig som skulle tilsi at organiseringen ikke kan finne sin endelige form innenfor det som er fremlagt. Skatteetatens programstyre og det Tverretatlige programstyret er to likestilte styringsorganer innrettet for å styre forskjellig deler av programmet. Ca. 15% av det totale omfanget utgjør andre etaters samlede bidrag. Vi understreker betydningen av at Programeiers rolle i forhold til de to programstyrene må kommuniseres godt. Dette for å skape tillitt til at alle beslutninger tas innenfor de prinsipper som er lagt til grunn, og dermed ivaretar etaters og linjelederes ansvarsområder og ordinære forvaltningsprinsipper. Det understrekes

betydningen av at de enkelte etatene er representert på egnet nivå i egen linje og dermed har myndighet iht. mandat for å sikre beslutningsevne knyttet til gjennomføring og endring.

Det bemerkes at det i SSD beskrives at Tverretattlig programstyre «gir oppdrag og setter rammer for prosjekter i programmet som er eid av de andre etatene». Vi vurderer at dette kun er en uheldig formulering, men som det er viktig å endre. I forelagte planer er det så langt svært få prosjekter som vil eies av andre etater. Det er derfor viktig at oppgaven inkluderer alle prosjekter der samarbeidende etater har en rolle, som typisk vil være å bidra med ressurser, enkeltleveranser, systemressurser, ivareta gevinstrealiseringsplaner mm. I den forbindelse savnes en referanse til gevinsteiere tilsvarende for Skatteetatens programstyre, men det anses at dette inngår som en del av videre arbeid med gevinstrealiseringsplaner.

3.2 Finansieringsmodell og styring innenfor økonomiske rammer

SSD beskriver at finansieringsmodell, i betydningen hvordan budsjettmidler skal fordeles til den enkelte etat, ikke er besluttet. Det er lagt til grunn en finansieringsmodell hvor hovedprinsippet er at de samarbeidende etatene får sin tildeling via sitt eierdepartement i henhold til innspill i satsingsforslaget. Tildelingen skal dekke de kostnadene den enkelte etat har ved å bidra med de leveranser som er spesifisert i mandatet.

Som en del av grunnlaget for kvalitetssikringen har Finansdepartementet vurdert og foreslått en finansieringsmodell i et eget notat [21]. Kvalitetssikrer har også mottatt et notat fra Justisdepartementet med innspill til Finansdepartementet, og et svarnotat fra Finansdepartementet. I møter med begge departementer fremgår det at alle relevante departementer for steg 1 har mottatt forslaget og gitt sin tilslutning til Finansdepartementets anbefalte modell.

Anbefalt finansieringsmodell tar utgangspunkt i at programmet skal gjennomføres i henhold til en DTC-modell, dog med usikkerhet omkring hvordan en DTC-ramme vil defineres. Dette dreier seg om den vil defineres ut fra styringsmål (P50) gitt ved KS1⁸, eller om det er mulig at den kan settes høyere og inkludere en usikkerhetsavsetning. Anbefalingen legger til grunn en tildeling via eierdepartementer. Denne modellen er vurdert opp mot at hele bevilgningen tildeles Skatteetaten som gjennom programstyringsmodellen sørger for å finansiere opp de andre etatenes kostnader. Denne modellen beskrives å være mer i tråd med en DTC-modell, men anbefales ikke etter en kort redegjørelse for fordeler og ulemper med begge modeller.

Anbefalte finansieringsmodell kan beskrives og begrunnes kort som følger:

- De samarbeidende etatene får finansiert sin del av tiltaket i henhold til forutsetninger i SSD (satsingsforslaget), via sine eierdepartement på ordinær måte gjennom tildelingsbrev.
- Tildelingen forutsettes å dekke etatens kostnader ved å delta i ulike prosjekter i programmet. Det må utarbeides et felles mandat som bl.a. viser hva hver enkelt etat skal oppnå og hvordan den skal bidra inn i programmet.
- For å opprettholde en fleksibilitet i tråd med formålet med DTC-tilnærmingen, foreslår FIN at det holdes tilbake midler til en usikkerhetsavsetning innenfor DTC-rammen. For eksempel differansen mellom etatens andel av DTC-rammen og basiskostnaden. Dette betyr at etatene får basiskostnaden, eventuelt opp til P50 dersom DTC-rammen settes høyere.
- Midlene som holdes tilbake til en usikkerhetsavsetning må kunne disponeres av programmets styrende organer, det tverretattlige programstyret eller på departementsnivå, og fordeles til de etater/prosjekter hvor midlene vil gi størst effekt (nytte).
- Skatteetaten har foreslått at det settes av et beløp til å dekke kostnader i andre (foreløpig ikke navngitte) etater. Disse midlene kan inngå i Skatteetatens tildeling og brukes til å dekke andre etaters kostnader ved behov.

⁸ Kvalitetssikrer legger til grunn at dette også kan bety P50-verdi ved KS2 som normalt legges til grunn for en styringsramme.

Fordeler forutsettes å være:

- Klarere ansvarsforhold, eierdepartementer blir i større grad involvert og ansvarliggjort og en sikrer dermed at departementene tar del i styringen av satsningen, og har eierskap til de effekter og resultater som skal oppnås
- Gir fleksibilitet bl.a. gjennom årlige budsjettprosesser og sentral styring av en eventuell usikkerhetsavsetning

Finansieringsmodellen må ses i sammenheng med styringsmodellen beskrevet i kapittel 3.1 der SSD og satsningsforslag legges til grunn for mandater og videre årlige tildelingsbrev og bevilgninger. Et hovedspørsmål som drøftes er prinsipper for hvordan usikkerhetsreserven «forventede tillegg» skal håndteres ift. rammetildeling for en etats bidrag i program og steg. Følgende sitat gir en kort beskrivelse av spørsmålet om hva som skal legges til grunn for den enkelte etats tildeling:

Om noen tildeles basiskostnad, med tilhørende ansvar for å realisere «de mål som er satt for bevilgningen», så vil det være stor sannsynlighet for at det ikke er samsvare mellom midler og mål (konkret fordi man får et beløp som er lavere enn forventningskostnaden for oppgaven).

Siden spørsmålet er knyttet til vurderinger og valg omkring en DTC-modell forblir spørsmålet åpent, og inngår i særskilte forhold i oppdraget til kvalitetssikrer.

3.2.1 Vurderinger

Anbefalt modell fra Finansdepartementet med tilslutning fra øvrige departementer er i tråd med SSD, og dermed også i tråd med Skatteetatens forutsetninger i beskrivelser av organisering og overordnet styring.

Kvalitetssikrer støtter Finansdepartementets forslag til finansieringsmodell på overordnet nivå, som innebærer at de samarbeidende etatene får sin tildeling via eierdepartementer. Vi legger til grunn at dette gjelder for de etater som har et vesentlig bidrag og hvor det er et reelt og finansielt samordningsbehov på departementsnivå. Vår tilslutning er uavhengig av spørsmålet omkring DTC, som behandles i kapittel 10. Begrunnelsen er enkel og i tråd med departementenes begrunnelse:

- Alle departementer er enige om modellen.
- Det er større sannsynlighet for et aktivt del-eierskap og forpliktende samarbeid, dels gjennom at kjente virkemidler i offentlig styring benyttes på en tradisjonell måte.
- Programmets behov for effektiv styring, herunder fleksibilitet i bruk og omprioritering av midler synes tilstrekkelig ivaretatt, gitt god forankring av den styringsmodellen som beskrives i SSD.
- Alternativer vurderes ikke å ha klare fordeler som veier opp for risiko knyttet til større kompleksitet og nytenkning i operasjonalisering av modellen.

Finansdepartementets forslag på mer detaljert nivå bærer preg av usikkerhet omkring DTC og håndtering av usikkerhetsreserver (forventet tillegg og evt. usikkerhetsavsetning), og er mer en drøfting enn et konkret forslag. Spørsmålet om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for til for rammetildeling for program og steg, samt ved årlige bevilgninger er vår vurdering at:

De samarbeidende etatene som har vesentlige bidrag i program og steg, som NAV, Politiet, Brønnøysundregisteret og evt. Lånkassen i Steg 1, bør tildeles beløp som tilsvarer basiskostnad. Det vil si basiskostnad for planlagt arbeidsomfang og ressursbruk tilknyttet alle prosjekter som skal styres gjennom programmets styringsstruktur.

Dette vil kunne oppfattes som krevende for den enkelte etat, men vi mener dette ikke er en riktig fortolkning av styringsmodellen. Vi begrunner dette gjennom følgende betraktninger:

- I henhold til planer, ansvarsfordeling og styringsmodell er det ikke den enkelte av de samarbeidende etatene som bærer en selvstendig risiko knyttet til et helhetlig leveranseansvar. Snarere tvert om er det forventet at eierskap til prosjektene som regel vil være i Skatteetaten. Uansett skal alle beslutninger om å gi tilgang til bruk av alle typer midler skje i programmets styringsstruktur. Denne er nettopp tilrettelagt for å ta beslutninger som hensyntar helhetlig måloppnåelse for programmet. Det innebærer å sikre at den enkelte etat har finansiering og midler som er avstemt med det bidraget som kreves for å nå felles mål.
- Innenfor det samlede bidraget fra den enkelte samarbeidende etat vil det være forskjellige typer ansvarsforhold. En vesentlig del av midlene knyttet til å dekke arbeid i felles prosjekter og evt. et antall enkeltleveranser som inngår i felles prosjekter. En bør unngå at for mange typer beslutninger tas på for høyt nivå, hvor det kan mangle nødvendig kontekst. Mao. kan for stor grad av ansvarliggjøring på høyt nivå øke risiko for sub-optimalisering. Dette bør derfor tilpasses på prosjekt- og leveransenivå.
- Et viktig prinsipp i styringsmodellen må være at usikkerhetsreserver i form av forventet tillegg skal håndteres i program-strukturen. Dette er mulig også dersom forventede tillegg fordeles til etatene. Vi mener allikevel at dette viktige prinsippet ivaretas best gjennom at samlede forventede tillegg tildeles Skatteetaten, og styres gjennom programmets styringsmodell på vegne av alle etater.
- Justisdepartementet peker i drøftinger om finansieringsmodell med Finansdepartementet på en risiko knyttet til sub-optimalisering som følge av at «når noe er delt ut blir det brukt». Dette gjelder tildeling generelt, men også relevant ifm. usikkerhetsreserver. Igjen henviser vi til det grunnleggende i styringsmodellen. Fastsettelse av økonomiske rammer og toleranser på prosjektnivå, tildeling og autorisering til bruk av midler skal foregå i programmets styringsstruktur.
- I omtalte notater mellom Finansdepartementet og Justisdepartementet drøftes også spørsmål om å ivareta departementets budsjettansvar. Dette bør kunne håndteres gjennom de overordnede styrende dokumenter og prosess for årlige tildelinger som beskrives i den overordnede styringen (ref. kapittel 3.1)
- Det kan legges til at de enkelte etaters samlede bidrag kun utgjør en relativt liten del av programmet. Fordeling av usikkerhetsreserven forventet tillegg vil for den enkelte etat utgjøre en relativt beskjeden sum og bør derfor ikke overdramatiseres.
- Dersom en DTC-ramme skulle gi en styringsramme som er høyere enn P50 vil denne inkluderes i en sentral usikkerhetsreserve som disponeres av Skatteetaten/programmeier, og benyttes innenfor programmets mandat eller løftes til departementsnivå ved behov. I tråd med programmets gjennomføringsstrategi skal overordnede omfangsprioriteringer og bruk av usikkerhetsreserve inngå i rapportering til departementsnivå.

3.3 Oppsummering og anbefalinger

Tverretattlig programorganisering med overordnet koordinering og styring på departementsnivå, som kan fremstå som komplisert, er en hensiktsmessig organisering for nødvendig samordning og for å skape den effektivitet som kreves for nå målsettingene. Helhetlig forståelse og aksept for styringsmodellen for samordning og samstyring er en kritisk suksessfaktor og en forutsetning for en vellykket oppstart og gjennomføring. «Tverrdepartementalt kontaktforum» bør få et tydeligere mandat og rolle i styringen så snart som mulig, og det er også behov for å tydeliggjøre styringsrollen øvrige styrende organer og forhold til linjestyringen. Vår anbefaling om finansieringsmodell understøtter styringsmodellen.

Det særegne og dermed også største utfordring er:

- Tiltaket krever meget tett samspill på tvers av flere store etater, og tett samspill med en rekke andre for å få nødvendig kraft i leveranse, endring og gevinstrealisering.

- Tiltaket krever bred tilslutning om felles mål og prioriteringer over lang tid, og samtidig at moderniseringen av innkreivingsløsningene i Skatteetaten primært vedrører Skatteetaten og Politiet/AN.

Tabell 3-1 Anbefalinger organisering, overordnet styring og finansieringsmodell

Nr.	Anbefalinger
3-1 (P)	Tverrdepartementalt kontaktforum har en viktig rolle i å sikre tverretattlig samordning. Organets rolle og ansvar i koordinering og samstyring bør gjøres tydeligere. Benevnelse som "kontaktforum" bør vurderes endret. (Finansdepartementet)
3-2 (P)	Tverrdepartementalt kontaktforum bør primært tilpasses behov for tett samordning med samarbeidende departementer og etater som bidrar med prosjektfinansiering gjennom sin styringslinje iht. finansieringsmodellen. (Finansdepartementet)
3-3 (P)	Tverretattlig Programstyre sin rolle må oppdateres og bli tydeligere på ansvaret for alle prosjekter der samarbeidende etater har en rolle, og ikke kun knyttes til prosjekter eid av andre etater. (Programstyrene)
3-4 (P)	<ol style="list-style-type: none"> (1) Finansiering med tildeling via eierdepartementer anbefales i tråd med Finansdepartementets fremlagte finansieringsmodell. Anbefalingen avgrenses til de etater som har et vesentlig bidrag og hvor det oppstår et reelt og finansielt samordningsbehov på departementsnivå. (Finansdepartementet) (2) De samarbeidende etatene, NAV, Politiet og Brønnøysundregisteret og evt. Lånkassen i steg 1, bør tildeles beløp som tilsvarer basiskostnad for planlagt arbeidsomfang og ressursbruk tilknyttet alle prosjekter som skal styres gjennom programmets styringsstruktur. (Finansdepartementet) (3) Finansieringsmodellen må sammenstilles, detaljeres og innarbeides i overordnede styrende dokumenter. Kvalitetssikrers betraktninger* som begrunner anbefaling (2) bør inkluderes. (Finansdepartementet)
3-5 (P)	Sikre styringsprinsipp om at fastsettelse av økonomiske rammer og toleranser på prosjektnivå, tildeling og autorisasjon til bruk av midler, skal foregå i programmets styringsstruktur. (Eierstyring/Programstyrene)
3-6 (P)	Sikre oppfølging av en helhetlig plan og struktur for styrende dokumentasjon i programmet og bruken av SSD i styring på relevante nivåer. (Eierstyring/ Programstyrene)
	* I kvalitetssikrers vurderinger i KS2-rapportens kapittel 3

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

4 Løsnings- og gjennomføringsstrategier

I veileder for det sentrale styringsdokumentet vektlegge at strategiene skal beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres for å best oppnå hensikten og målene for prosjektet. Videre at strategier er tilpasset usikkerhetsbildet med kritiske usikkerhetsfaktorer og suksessfaktorer.

I avrop til Rammeavtalen fremgår det følgende:

I styringen av programmet vil Finansdepartementet henlede oppmerksomheten til den betydelige modernisering som skal finne sted internt i Skatteetaten, jf. det prosjektutløsende behovet (modernisering av etatens IT-portefølje og effektivisering av innkrevingsfunksjonen). Det bes om at kvalitetssikrer særlig vurderer om styringsdokumentet i stor nok grad sikrer at programmet kan styres på en slik måte at de grunnleggende behovene for IT-modernisering i etaten blir realisert.

4.1 Løsningsstrategi

Løsningsstrategien skal hensynta tre ulike hovedformål; modernisere IT-løsningene for innkreving, effektivisere innkrevingsprosessene og realisere sammenhengende og helhetlige tjenester. De aktuelle IT-løsningene er i ferd med å bli stadig mer kostbare å vedlikeholde og videreutvikle for å tilfredsstillende grunnleggende krav til funksjonalitet, stabilitet og sikkerhet. Etablering av en modernisert IT-plattform for innkrevingsområdet er i seg selv et omfattende og langvarig arbeid. Tabell 4-2 under viser at ny IT plattform utgjør 33% av grunnkalkylen for tiltaket. Ny IT-plattform skal legge til rette for utvikling av effektiviserte innkrevingsprosesser, samt realisering av sammenhengende tjenester med samhandlende etater.

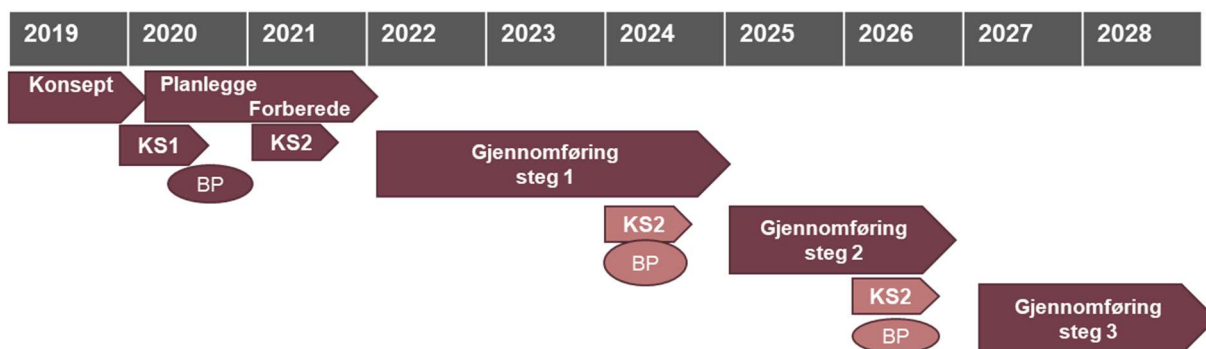
Det skal anskaffes og utvikles ny kjerneløsning for innkreving med økonomikjerne, komponenter for saksbehandling og rapportering, informasjonsutveksling med eksterne samhandlingsparter og kravkilder for innkreving, samt komponenter for sammenhengende tjenester, herunder løsninger hos samhandlende etater.

SKE skal følge sin policy om å bruke skalerbare og industrialiserte IT-tjenester der dette kan dekke behovet. For denne løsningsstrategien betyr det at det skal benyttes skytjenester i en annen skala enn det som er gjort hittil i etaten. Den eksisterende økonomiløsningen skal erstattes med en ny standardløsning på skyplattform. I anskaffelsen av denne er finnes produkter basert på ulike sky-alternativer, som vil veies opp mot funksjonalitet og integrasjon i øvrig plattform. Et sentralt risikoreducerende element er riktig timing av ERP-anskaffelsen. Ellers forutsettes en betydelig andel av komponentene å utvikles av SKE med egne eller innleide ressurser.

SKE har omfattende retningslinjer og prosesser for arkitekturstyring som inkluderer bruk av Regjeringens digitaliseringsstrategier, herunder bruk av felleskomponenter der det finnes, samt koordinering med samhandlende etater, Brønnøysundregisteret og Digitaliseringsdirektoratet. Kvalitetssikrer har ikke gjort en egen teknisk gjennomgang av løsningsarkitekturen, utover vurderinger i sammenheng med gjennomføringsstrategien. Behov, overordnet arkitektur og løsningsstrategier var også tema i KS1.

4.2 Stegvis realisering

For å håndtere tiltakets størrelse, kompleksitet og varighet, er skal det anvendes stegvis realisering, ulik grad av detaljering på kort og lang sikt, smidig tilnærming og fokus på nyttestyring. I tråd med anbefaling fra KS1 er tiltaket inndelt i tre steg. Inngangen til hvert steg utgjør et beslutningspunkt med forutgående (forenklet) KS2.



Figur 4-1 Overordnet gjennomføringsplan i tre steg. Fra SSD.

I sin tilnærming til stegvis realisering har programmet vurdert interne vs. eksterne nyttevirkninger, investeringskostnad, drifts- og forvaltningskostnad, regelverksutvikling, avhengigheter, innføring av nye prosesser i SKE, gjennomførbarhet, og i hvilken grad gjennomføringsstegene i seg selv vil realisere nytte fra det som er utviklet. Anvendelsen av disse kriteriene for stegvis realisering kommer til uttrykk i hvordan PNS-områdene er fordelt pr steg gjennom tiltaket.

PNS-områder	Steg 1	Steg 2	Steg 3	SUM
A - Sammenhengende og helhetlige tjenester	28 %	49 %	23 %	100 %
B - Nye forretningsprosesser	37 %	33 %	30 %	100 %
C - Organisasjon	44 %	17 %	39 %	100 %
D - Ny IT-plattform	39 %	41 %	20 %	100 %
E - Programstyring og administrative kostnader	44 %	29 %	27 %	100 %
Steg av sum grunnkalkyle	38 %	37 %	26 %	100 %

Tabell 4-1 Prosentvis fordeling av grunnkalkylen mellom steg innenfor PNS-områdene.

Ny IT-plattform realiseres hovedsakelig i de første to stegene. Nye forretningsprosesser kan realiseres mer gradvis, siden disse bygges på ny plattform. Realiseringen av IT-plattform følger prinsipielt sett et tradisjonelt løp (bortsett fra at det skal anvendes skyløsninger), hvor det først etableres grunnkomponenter med ny infrastruktur, applikasjonsplattform, nye fellesløsninger for saksbehandling, rapporteringsløsning o.a. Dette utgjør samlet over 50% av ny IT-plattform. Selv om økonomikjerne påbegynnes implementert i steg 1, vil likevel mesteparten av denne tilpasses i de påfølgende steg i sammenheng med at nye forretningsprosesser etableres.

Hele 49% av totalomfanget for sammenhengende tjenester er planlagt realisert i steg 2. Steg 3 utgjør kun 26% grunnkalkylen for tiltaket (se tabell over). Dette er parametere som sannsynligvis vil endres etter detaljplanlegging av steg 2.

PNS-områder	Steg 1	Steg 2	Steg 3	Tiltaket
A - Sammenhengende og helhetlige tjenester	13 %	23 %	16 %	17 %
B - Nye forretningsprosesser	31 %	28 %	36 %	31 %
C - Organisasjon	7 %	3 %	10 %	6 %
D - Ny IT-plattform	35 %	37 %	26 %	33 %
E - Programstyring og administrative kostnader	14 %	10 %	12 %	12 %
SUM	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 4-2 Prosentvis fordeling av grunnkalkyle mellom PNS-områder innenfor steg.

Tabellen over viser at IT-plattform og nye forretningsprosesser til sammen utgjør 64% av tiltaket, mens sammenhengende tjenester utgjør 17%. (Valgt konsept om sammenhengende tjenester vil imidlertid også ha indirekte kostnadsmessige konsekvenser for IT-plattform o.a.) Den relativt begrensende kostnadsandelen i område A, bidrar i sin tur til å begrense

mulighetsrommet for prioritert omfang, siden område D, B og C, ifølge programmet er trimmet ned til overveiende «må-krav» og dermed lite «prioritert».

Flere utfordringer ved realisering av konseptet for sammenhengende tjenester var tema i KS1, både med hensyn til konkretisering, mulighet for stegvis gevinstrealisering og regelverksutfordringer. I forprosjektet har det blitt vurdert alternativer for realisering av nyttevirkninger mot brukere gjennom sammenhengende og helhetlige tjenester fra steg 1. Alternativene som ble sammenlignet var: 1) Tidlig effekt for innbygger; 2) Tidlig effekt for næringsliv; 3) Tidlig effekt for oppdragsgiver/NAV. Programmet har funnet minst risiko ved valg av alternativ 2, fordi dette gir få regelverksendringer som SKE ikke har kontroll på i steg 1; få eksterne avhengigheter; få utfordringer ift. innføringsløpet i SKE for forretning og IT; samt at utviklet funksjonalitet i stor grad blir utnyttet innenfor steg 1.

4.3 Forretnings- og systemutvikling

Det legges opp til bruk av smidig metodikk og nyttestyring og for å utnytte fleksibilitet underveis i realiseringen av tiltaket. Smidig metodikk innebærer at løsninger detaljeres på det tidspunkt det er hensiktsmessig og nødvendig, noe som bidrar til fleksibilitet i å finne riktige løsninger og vurdere mer konkret hva som gir nytte og bør prioriteres før annet. Tilnærmingen anvendes derfor både innenfor og mellom forretnings- og systemutviklingen. Kombinasjonen av smidig utvikling og tverrsektorielt samarbeid stiller sterke krav til metodikk. SKE har formalisert dette i ulike metodeverk og prosedyrer som er dokumentert i SSD.

Programmet uttrykker at det vil være sentralt å få til en innovativ arbeidsform med metoder og arbeidsform som underbygger digital transformasjon, noe som da både vil gjelde internt, og eksternt med leverandører og samarbeidende etater.

Smidig forretnings- og systemutvikling vil skje både gjennom prosessen med gradvis detaljering og på et mer overordnet nivå i prioritering og utforming av større pakker. På overordnet nivå henger handlingsrommet for smidighet og nyttestyring sammen med graden av styringsmessig fleksibilitet. Programmet har tydeliggjort dette gjennom inndeling i obligatorisk vs. prioritert omfang. Det prioriterte utgjør i gjeldende estimater 14% i steg 1, 35% i steg 2 og 7% i steg 3 (basert på basiskostnad). Stor andel grunnleggende IT-modernisering og (nødvendig) etablering av nye forretningsprosesser internt i SKE bidrar til å begrense hvor smidig dette tiltaket er. Konsekvens av mye ikke-prioritert omfang er også at styring innenfor gitte tids- og kostnadsrammer er mer utfordrende.

4.4 Regelverksutvikling

Gjennomføringen av dette tiltaket vil forutsette lov- og forskriftsendringer, samt andre tiltak for å håndtere regulatoriske utfordringer, både forbundet med endringene i innkrevingsprosesser og omfattende utveksling av informasjon mellom samhandlende etater for å skape sammenhengende og helhetlige tjenester for brukere. FIN har igangsatt prosjekt for å få på plass en ny innkrevingslov slik at etaten kan opptre som én innkrevingsmyndighet. Den omfattende transformasjonen som ligger i tiltaket, er imidlertid ikke en del av mandatet. Andre lov- og forskriftsendringer vil kreve ytterligere tydeliggjøring av behov og løsninger, og kreve tverrdepartementalt samarbeid.

Det ble adressert i KS1 at dette konseptvalget innebar vesentlige usikkerhetsmoment med hensyn til konsekvenser for personvernet. I mellomtiden er behov og løsninger blitt noe mer klarlagte og det er i forprosjektet gjennomført vurderinger av tiltakets innretning i forhold til bredden i relevante juridiske utfordringer, herunder også en personvernkonsekvensvurdering. Underlaget knytter høy risiko til personvernforordningen Artikkel 22 med begrensninger knyttet til helautomatiserte avgjørelser, såfremt det ikke er gjort egnede tiltak nasjonalt. Skatteetaten er derfor i gang med å skaffe tydelig hjemmel for automatisert saksbehandling på de ulike

funksjonsområdene, eks. innkreving. I hjemmelen blir det oppstilt rekkevidden/grensene for slike avgjørelser.

Programmet har risikovurdert de personvernmessige og øvrige juridiske utfordringer og identifisert overordnede tiltak. Et av de sentrale tiltak er vurderingen av rekkefølge og timing på utvikling av ulike løsninger i tiltaket, som gjenspeiles i at det for steg 1 er fokusert på næring og i mindre grad på tjenester som aktualiserer personvern. Imidlertid skal ny utleggsprosess leveres i steg 1, og dette vil berøre et stort antall borgere, og det er i all hovedsak privatpersoner som er skyldnere i utleggssaker. Programmet viser til at det må gjennomføres flere juridiske vurderinger på mer konkrete områder etter hvert som dette blir mulig.

4.5 Samlede vurderinger

Stegvis realisering er en sentral kritiske suksessfaktor knyttet til gjennomføringsstrategien. I et langt, omfattende og komplekst endringsløp er stegvis realisering en nødvendighet som også ble understreket i KS1, der det ble anbefalt minimum tre steg. Hvert av disse stegene blir svært omfattende og strukket ut i tid til 7 år samlet. Dette gir i seg selv betydelige styringsmessige utfordringer. Grunnen til store steg og lang tidshorisont er at tiltaket domineres av et mer eller mindre tradisjonelt IT-moderniseringsløp, med skyløsninger. Dette setter beskrankninger for graden av smidighet. Selv om løsningsvalg og modning av funksjonalitet skal søkes utsatt frem til faktisk konstruksjon av enkeltkomponenter, så må mye skje i fastsatte byggetrinn. Siden mye funksjonalitet skal erstattes for systemer som skal utfases og som styres av lovkrav, driver dette mye «obligatorisk» omfang, som reduserer mulighetsrommet for og graden av «smidig nyttestyring».

Programmet viser til behovet for innovasjon i arbeidet, som også vil omfatte leverandører og andre etater. Dette vil være sentralt for å kunne sikre at ny plattform og tjenester ikke allerede er utidsmessige og blir dyre å forvalte, når programmet lange tidslinje er avsluttet.

Det ligger en tidligere markedsanalyse til grunn for anskaffelse av ERP/økonomiløsning. Kvalitetssikrer bemerker imidlertid risiko forbundet med manglende muligheter for tilpasning av eksisterende sky-baserte ERP-løsninger. Vi forstår det slik at eksisterende løsning har stort omfang av tilpasninger. For Skatteetaten vil det være utfordrende å sanere mye eksisterende funksjonalitet som ikke vil finnes i aktuelle skybaserte standardprodukter. Løsningsstrategien forstås slik at det i stort omfang forutsettes bygging av nødvendige komponenter som kommuniserer med det sky-baserte produktet. Dette vil imidlertid være et utfordrende løp som hvor det antas å finnes begrenset kompetanse på og utfordrende utviklings- og driftstekniske problemstillinger. For øvrig er det diskutert en detaljspesifiseringsprosess 2022-24, som oppfattes som et tradisjonelt ikke-smidig «fossefalls»-løp som i såp fall vil forsterke utfordringene vi peker på ovenfor. De vil være sentralt å velge løsning ut fra sentrale tekniske og funksjonelle egenskaper ved produktet, fremfor en prosess basert på vekting av en stor mengde detaljegenskaper.

Tilnærming til og valg av strategi for realisering av nytte for (primært) næringsliv fra steg 1, er transparent og godt begrunnet i balansen mellom reduksjon av risiko, effektivitet i samlet gjennomføringsstrategi og nyttebetraktninger. Stegvis realisering av valgt konsept, ikke kun IT-modernisering og prosesseffektivisering, er sentralt ift. måloppnåelse. Tidlig effekt for næringsliv gir relativt mye prissatt nytte, samtidig som det gir minst risiko. Alternativet passer godt til løpet for IT- og prosessinnføring i SKE, samt inneholder mindre eksterne avhengigheter. Herunder unngås avhengigheter til regulatoriske endringer, spesielt personvernspørsmål.

Regulatoriske spørsmål utgjør en dimensjonerende faktor ved gjennomføringen av konseptet. Vi deler oppfatningen av at det er begrenset risiko knyttet til Finansdepartementets prosess for ny innkrevingslov. Programmet har også oppmerksomhet rundt andre lov- og forskriftsmessige utfordringer som sannsynligvis vil aktualiseres ved videre konkretisering av løsninger. Dette kan utgjøre risiko for tid, kost og gevinster. Mulige personvernmessige konsekvenser bør evalueres særskilt i sammenheng med beslutningsunderlaget for steg 2.

Informasjonsgrunnlaget forutsettes på det tidspunktet å inneholde nødvendig konkretisering av løsninger. Det foreliggende planarbeid synes ikke med rimelighet å ha kunnet gjøre mer for å avklare eller på annen måte redusere risiko ved regulatoriske forhold, gitt valgt løsningskonsept.

Løsningsstrategien synes å ha optimalisert hensyn til å gjennomføre den mest sentrale delen av IT-moderniseringen i steg 1. Samtidig virker tidsløpet realistisk, gitt at dette samtidig innebærer omfattende grunnmodernisering, med kritiske anskaffelser skyplattform og kjerneløsning for økonomi.

For steg 2 og 3 forutsetter programmet at løsningsstrategien må bearbeides ytterligere. Steg 3 er nå planlagt med kun 26% av samlet omfang for tiltaket. Dessuten er graden av Ikke-obligatorisk, prioriterbart omfang er svært lite i steg 3. Disse to forholdene uttrykker at det vil være svært begrenset fleksibilitet igjen i dette steget.

SSD med underlag reflekterer systematisk arbeid for å unngå eller redusere risikoer som har vært identifisert. Blant annet er det gjort tiltak for å redusere risiko som ble identifisert i KS1, blant annet tidslinjen for kritiske anskaffelser, hvordan leveranser kan treffes av regulatoriske hindre, samt avhengigheter til eksterne rundt modernisering og sammenhengende tjenester. Ved planleggingen av steg 2 synes det som om risiko knyttet til behovet for flere lov- og forskriftsretninger kan være kandidat til å drive enkelte tjenester over til steg 3.

Tidslinjen for programmet er slik at selv om hvert av de to første enkeltstegene er svært store, så er ikke gjennomsnittlig pådrag pr år i programperioden, i underkant av 500 MNOK, helt uvanlig i en etat som har erfaring med en total IT-utviklingsportefølje opp mot 1 milliard pr år. Utfordringer med etatens styringskapasitet og kritiske prosjekttressurser kan oppstå i forhold til andre store initiativer som ikke avsluttes før oppstart av dette eller påbegynnes underveis. En vesentlig kompliserende faktor vil imidlertid være å håndtere samarbeidende etaters forskjellige praksis og kultur, når det skal bygges felles tjenester.

Tidslinjen for steg 1 på 2 ½ år fremstår som realistisk, også siden dette i praksis igangsettes med detaljplaner og anskaffelse et halvt år før formell oppstart 2022.

4.6 Oppsummering og anbefalinger

Løsningsstrategi og gjennomføringsstrategier er utformet slik at de er egnet til å redusere risiko, gitt de spesifikke utfordringer som følger med dette tiltakets omfang, varighet og kompleksitet. Tiltaket er inndelt i steg i henhold til tilrådning i KS1. Tidslinjen for steg 1 og alle stegene synes realistisk. Utvikling av tjenester for næringsliv i steg 1 gir både god nytte og er risikoreduerende. Dermed unngås det en rekke utfordrende regulatoriske spørsmål i første fase, selv om ny utleggsprosess også inneholder personvernkonsekvenser.

Utfordringer knyttes til at en tredjedel av tiltakets direkte kostnader er knyttet til et «tradisjonelt» løp for modernisering av IT-plattformen. En like stor andel er knyttet til «nødvendig» modernisering av innkrevingsprosessene. Dette gir begrenset rom for styringsmessig fleksibilitet.

Etter som løsninger og planer detaljeres, bør samtidig vurderinger av obligatorisk vs. prioriterbart omfang vurderes. Dette skjer både i videre overordnet beskrivelse av leveransepakker og når disse pakkene detaljeres og nedbrytes. Her vil programmet løpende identifisere og vurdere om ambisjonsnivået kan senkes på noen områder for å realisere større nytte på et annet område til samme kostnad. Dette ligger i smidig og stegvis tilnærming, og bør følges opp overordnet i eierstyringen gjennom å beslutte målsetninger og tiltak.

Videre vil det være sentralt for effektivitet i prosjektene med tiltak, herunder anskaffelsesavtaler, som sikrer kontinuitet i utførende ressurser, spesielt da blant utviklere og funksjonelle eksperter (herunder også interne etatsansatte med kritisk kunnskap).

Tabell 4-3 Anbefalinger Løsnings- og gjennomføringsstrategier

Nr.	Anbefalinger
-----	--------------

4-1 (S1)	Sikre oppfølging av en tiltaksplan for regulatoriske risikoer. (<u>SKE Programstyre</u>)
4-2 (P)	Etablere tiltak og mål for utvidet styringsmessig fleksibilitet i steg 1 og program. (<u>SKE Programstyre</u>)
4-3 (S1)	Etablere eksplisitt og omforent forståelse av ulike interesser, praksis og kultur, mellom samarbeidende etater. (<u>Tverretattlig programstyre</u>)
4-4 (S1)	Anskaffe økonomiløsning rundt sentrale tekniske og funksjonelle egenskaper, samt hensyn til tilgang på spisskompetanse, fremfor vektning av stor mengde detaljkrav. (<u>SKE Programstyre</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

5 Kontraktstrategi

Iht. Rammeavtalen skal kvalitetssikrer vurdere om kontraktstrategien er utarbeidet i tråd med fastsatte krav og om det er de mest relevante kontraktstrukturer og kontraktstyper som er vurdert gitt egenskaper ved prosjektet. Vurderingene må være forankret i gjennomføringsstrategien. Det skal vurderes om den foreslåtte kontraktstrategien bør legges til grunn for prosjektgjennomføringen eller om andre kontraktstrategier bør velges.

Iht. Finansdepartementets veileder for digitaliseringsprosjekter fremheves to særlige viktige forhold knyttet til endringstakt og omskifteligheten i teknologi:

- *Kontraktstrategien må ikke virke bindende på løsningsutforming for tidlig (det må være mulig å utnytte mulighetene i teknologien)*
- *Tidliginvolvering av markedet kan bidra til mer treffsikkerhet rundt løsning og tilhørende kostnadsestimering*

5.1 Etatens anskaffelsesstrategier og leveransemodeller benyttet i Programmet

Det argumenteres for at avtale med leverandører for totalpakken Fremtidens innkreving vil gi for lite fleksibilitet og kontroll. Derimot anbefales det at det skal inngås avtaler med leverandører for utvalgte anskaffelsesområder, samt innleie av ressurser til interne utviklingsprosjekter.

SKE knytter formål med utnyttelse av leverandørmarkedet primært med målsetning om å øke Skatteetatens kapasitet, samt behov for spesialisert kompetanse. Det konstateres eksplisitt til at kostnadsreduksjon ikke er et primært mål, men at ulike leveransemodeller kan frigjøre ressurser for å øke leveranseevne og kapasitet i henhold til etatens samfunnsoppdrag.

Valg av egnet leveransemodell knyttes til kriterier ved egenskaper i leveransepakken: Leverandører kan i større grad benyttes der løsninger/funksjoner ikke er spesifikke for etaten. En videre faktor er om det er tilstrekkelig modenhet i forståelse av spesifikk løsning eller grensesnitt til å bruke leverandør. Leveransepakkenes omfang eller type løsning har betydning for attraktivitet i leverandørmarkedet. Leverandører kan også bidra med teknologikompetanse som SKE ikke har eller ikke har behov for. Sterke avhengigheter til omkringliggende løsninger eller verdikjeder vil på den andre siden gjøre det vanskelig å utnytte leverandører fordi dette vil gi mindre kontroll.

For hhv. oppdrags- og tjenestekjøp forutsettes det derfor, at krav til løsning er kjent, at den er tilstrekkelig spesifisert, har hensiktsmessig størrelse, samt ikke for mange avhengigheter til SKE-komponenter.

For å unngå at leverandøravtaler resulterer i feil løsninger, skal de søkes inngått fleksible og innovative avtaler på områder der det er risiko rundt teknologi, løsning eller grensesnitt.

Som vi har omtalt i foregående hovedkapittel, forutsettes bruk av skyløsninger. Strategi og avtaler for dette i etaten er planlagt vedtatt og iverksatt gjennom «Skyklar 2022», 2. halvår 2021. Programmet åpner imidlertid for å inngå separate kontrakter hvis etatens egne anskaffelser på samme områder kommer for sent i tid.



Figur 5-1 Skatteetatens leveransemodeller

5.1.1 Vurderinger

Kvalitetssikrer ser mulige utfordringer knyttet til hvordan leverandørmarkedet effektivt kan utnyttes med kontraktsinstrumenter for en mer dynamisk håndtering av ansvar og kontroll mellom kunde og leverandør.

Jfr. figur av Skatteetatens leveransemodell, synes programmet å ha noe mindre modenhet rundt full utnyttelse av oppdragskjøp og tjenestekjøp, enn egenutvikling med timekjøp. I underlag og samtaler blir førstnevnte modeller mest eksplisitt drøftet i sammenheng med hyllevarekjøp og skytjenester, spesielt tilknyttet anskaffelse av ny ERP-plattform.

Programmet lister videre opp de fleste relevante kontraktstyper, uten dekkende avgrensning eller diskusjon av disse ift. særegenheter ved SKE og dette tiltaket.

Formålet med kontraktstandarder som SSA-S/ PS2000 Smidig, er å kunne gi ansvar over til leverandør, der krav til løsning IKKE er fullstendig kjent. Kriterier for «tilstrekkelig spesifisert» er her sentralt.

Når det gjelder SKE sin forutsetning ved oppdragskjøp og tjenestekjøp om at «Leverandøren har et selvstendig ansvar (resultatforpliktelse)», så bør dette ses i forhold til det gradvise rommet for håndtering av resultatforpliktelse som finnes innenfor anvendelsen av de aktuelle kontraktstyper.

Når det gjelder «avhengigheter til SKE-komponenter», forstår kvalitetssiker programmet dithen at oppdragskjøp ikke er forenlig med løpende arkitekturstyring av et slikt oppdrag fra SKE. Vi deler ikke den oppfatningen. For å optimalisere utnyttelse av leverandørs kompetanse og ansvar, krever det imidlertid gode vurderinger av hvor mye arkitektur som må være spesifisert under kundens ansvar på ulike stadier, nivåer og områder. Her savnes en mer dyptgående diskusjon av muligheter og forutsetninger.

De samarbeidende etatene redegjør for at de i utgangspunktet har forutsatt å benytte eksisterende rammeavtaler med mulighet for egne anskaffelser. Programmet har imidlertid vist til sannsynligheten for at det vil være sammenfallende behov som kan dekkes av løsninger som kan benyttes av flere etater. Det vises da til muligheten for én eller flere topartskontrakter mellom den enkelte etat og leverandør, alternativt flerpartsavtaler. Kvalitetssikringen har ikke gjennomført en særskilt vurdering anskaffelses- og kontraktstrategier for NAV, Politiet, BBREG og Lånekassen, relatert til behovene i dette tiltaket. Dette ville i så fall også forutsatt en mer

inngående dialog om de etatenes løsninger og forutsetninger, som vi har vurdert som prematur og ikke av vesentlig betydning.

Vi mener kontraktstrategi-temaet i hovedsak er tilfredsstillende dokumentert gitt tiltakets sær-egenhet, kompleksitet, omfang og varighet. Det innebærer imidlertid en fortolkning av kravene i R108/19 i lys av øvrige føringer i veileder for digitaliseringsprosjekter. Dokumentasjonen dekker sammenheng med Skatteetatens overordnede anskaffelsesstrategi og synliggjør en etablert praksis for å vurdere bruk av markedet i utvikling av virksomhet og IT.

5.2 Kontraktstrategi Steg 1

Programmet har i henhold til kvalitetssikrers anmodning utarbeidet *NOTAT3 Anskaffelser*. Det er her gjort en videre vurdering av sannsynlige leveransemodeller knyttet til syv ulike leveranseområder.

Det er utarbeidet en tentativ fremdriftsplan for åtte ulike anskaffelsesløp gjennom steg 1, med flere underliggende kontrakter. Disse skal dekke syv ulike leveranseområder, hvorav av flere i hovedsak implementeres i senere steg.

5.2.1 Vurderinger

I vurderingene av hvordan ulike leveransemodeller er hensiktsmessige på ulike leveranseområder, gjøres det nyttige betraktninger, men i de fleste tilfeller med et svært åpent utfallsrom mellom leveransemodell 1-5 (se figur ovenfor). Det foreligger derfor ikke en kontraktstrategi i henhold til en stram fortolkning av veilederen. Imidlertid er anskaffelsesløpet detaljert fra forprosjektet og gjennom steg 1. Det demonstreres at programmet har god tids- og omfangsmessig kontroll på anskaffelsesprosessen, samt at det finnes en strategi for hvordan leveranseområdene skal håndteres i det videre løp.

I steg 1 skal det anskaffes skyplattform, herunder kjerneløsning for økonomi. Etableringen av skyplattform vil måtte skje om kort tid og mulig i forkant av etatens policy og rammeavtale, noe som skaper større risiko. Kvalitetssikrer vurderer at tidsplan er realistisk og at strategi er definert på forventet nivå på nåværende tidspunkt.

5.3 Oppsummering og anbefalinger

Kontraktstrategien er overordnet i samsvar retningslinjene som følger av Finansdepartementets rundskriv R-108/19 med tilhørende veiledere.

Kvalitetssikrer gjør imidlertid oppmerksom på at kontraktstrategien ikke er operasjonalisert på et nivå som ofte forbindes med KS2. Dette gjelder krav til kontraktstrategi som vi mener er mer knyttet til realiteter i prosjekter hvor gjennomføring i stor grad settes ut i sin helhet. I dag ofte mer relevant i byggsektoren enn for digitale transformasjoner. Kontraktstrategien oppfattes å utgjøre et tilstrekkelig underlag for å håndtere relevant risiko gitt tiltakets art og forutsetninger.

Kvalitetssikrer vurderer det som tilstrekkelig begrunnet at inngåelse av avtale med leverandører for totalpakken Fremtidens innkreving ikke er en egnet strategi.

Imidlertid stilles det spørsmål ved om ikke SKE og programmets kriterier og tilnærming til bruk av oppdrags- og tjenestekjøp. Slik vi oppfatter det, kan programmet komme til å avgrense oppdragskjøp og tjenestekjøp, med større ansvar og risiko for leverandører, til implementering av hyllevarer, samt tjenestekjøp av avgrensede skytjenester. SSD-underlaget demonstrerer ikke ambisjoner om hvordan relevante smidig-kontraktstandarder kan utnyttes til å gi større ansvar og risiko til leverandører der det er lavere spesifikasjonsnivå og det er betydelig avhengigheter til SKE-komponenter. Kvalitetssikrer mener derfor at det er risiko for at

Programmet ikke vil optimalisere bruken av leverandørmarkedet til innovasjon, kompetanse, effektivitet og fordeling av risiko.

Tabell 5-1 Anbefalinger kontraktstrategi

Nr.	Anbefalinger
5-1 (P)	Kontraktstrategien er hensiktsmessig, men på overordnet nivå og derfor sentralt å følge opp i den videre eierstyringen (<u>Finansdepartementet</u>).
5-2 (D)	Definere mål for utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp, gjennom aktiv bruk av smidig-kontrakter. (<u>SKE Programstyre</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

6 Samfunnsøkonomisk analyse

Iht. Rammeavtalen skal kvalitetssikrer vurdere om oppdatert anslag for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er rimelig og fanger opp de vesentlige endringene fra konseptvalget.

Videre skal leverandøren kontrollere at det foreligger en gevinstrealiseringsplan i tråd med fastsatte krav, og om planen i tilstrekkelig grad inneholder realistiske tiltak for oppfølging og gevinst av uttak. Det skal videre vurderes om det er sannsynlig at prosjektet vil greie å realisere akseptabel nytte gitt føringer.

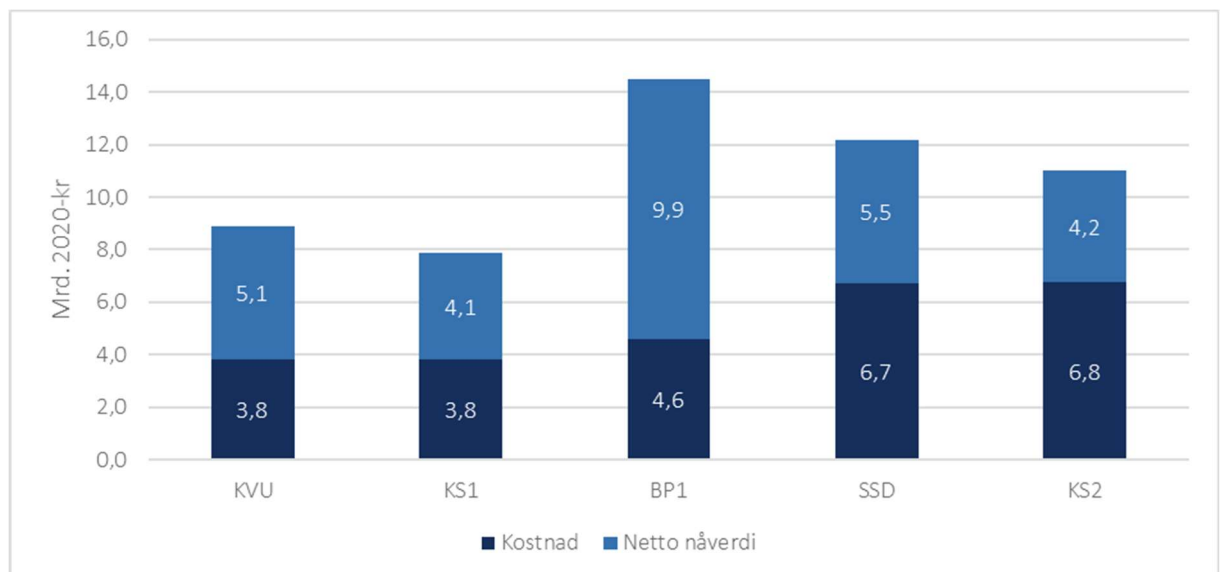
Merknad: Gevinstrealiseringsplan er omtalt i kapittel 3.

6.1 Samfunnsøkonomiske analyser fra KVU til KS2

I utredningene fra og med KVU er det gjort beregninger av den samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I KVU var netto nåverdi på 5,1 milliarder kroner sammenlignet med nullalternativet. I KS1 ble netto nåverdi justert til 4,1 milliarder kroner, som hovedsakelig skyldtes endring i grunnlagsdata og antakelser om nytte for Alminnelig namsmann. I beslutningspunkt 1 ble netto nåverdi estimert til hele 9,9 milliarder kroner pga. flere prissatte gevinster for næringsliv og person, og i SSD ble den netto nåverdi justert ned til 5,5 milliarder kroner. Hovedårsaken til endringene er gitt i SSD Vedlegg N og Vedlegg S. Kort oppsummert skyldes endringene mellom BP1 og SSD følgende:

- To milliarder kroner økte kostnader. En stor andel av dette er kostnader ved å drifte nye IT-systemer i SKE
- 25 prosent lavere prissatt effektivisering for næringsliv, som følge av endret periodisering og gjennomføring, og lavere årsverkskostnad (dette gjelder Divisjon innkreving også)
- Tidsbruken i nullalternativet til Alminnelig namsmann er halvert

I KS2 har vi oppjustert kostnadsanslaget med 107 millioner kr (se kapittel 8) og benyttet beregninger fra sensitivitetsanalysen på nyttesiden som forventningsrett anslag for nytte. Det gir oss forventet netto nåverdi på 4,2 milliarder kr. Netto nåverdi i steg 1 blir på 3,0 milliarder kr. Dette redegjøres det nærmere for i avsnittene under. Utviklingen i den samfunnsøkonomiske analysen er gitt i Figur .

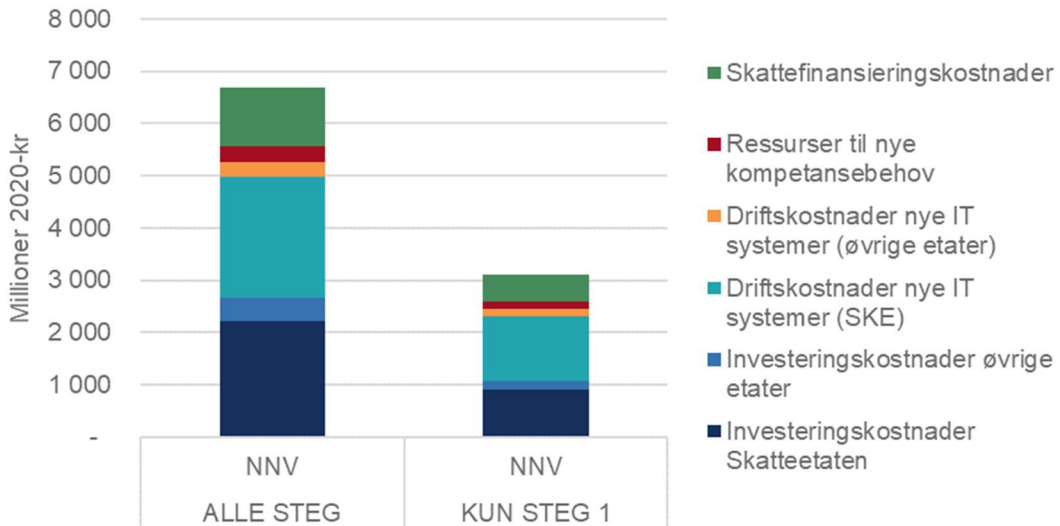


Figur 6-1 Samfunnsøkonomisk kostnad, nytte og netto nåverdi fra KVU til KS2

Merknad: Høyden på søylene angir samfunnsøkonomisk brutto nytte i nåverdi. Tall i milliarder 2020-kr, nåverdi

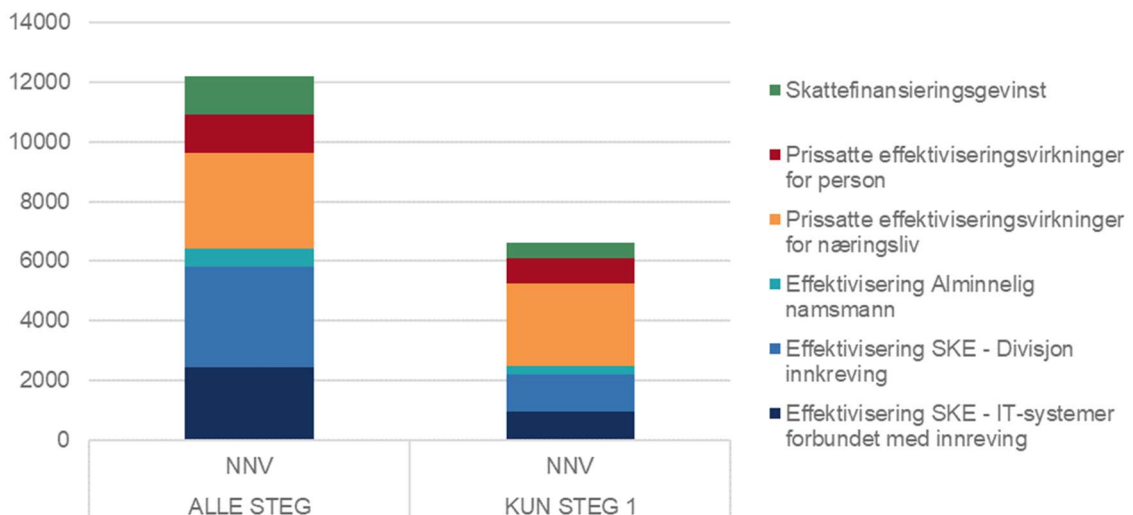
6.2 Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i SSD

I den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen i SSD fordeles kostnadene på alle stegene (totalt) og steg 1. Figur illustrer hvordan kostnadene er fordelt etter ulike kategorier. Totalt sett (alle steg) og i steg 1 er de største kostnadene knyttet til investeringskostnader og driftskostnader for nye IT-systemer for Skatteetaten. Disse postene utgjør om lag 4,6 milliarder for alle steg av den totale prissatte kostnaden på 6,7 milliarder. I steg 1 utgjør tilsvarende poster 2,2 milliarder kroner av totalt 3,1 milliarder kroner. Kostnadene i steg 1 utgjør 47 prosent av total-kostnadene for alle steg.



Figur 6-2 Prissatte kostnader i NNV for alle steg og steg 1, millioner 2020-kr. SSDs tall.

De forventede prissatte nyttevirkningene i SSD for alle steg og steg 1 er gitt i Figur . Totalt sett summerer den prissatte nytten seg til 12,2 milliarder kroner, hvor 6,6 milliarder kroner (54 prosent) hentes ut i steg 1. For alle stegene er den høyeste prissatte nyttevirkingen knyttet til effektivisering i Skatteetaten (48 prosent av totalen), fordelt på modernisering av IT-systemer forbundet med innkreving og effektivisering i Divisjon innkreving. Disse postene utgjør 30 prosent av den prissatte nytten i steg 1, og effektiviseringsvirkninger for næringslivet er størst med 42 prosent av den prissatte nytten i steg 1. Totalt sett hentes 54 prosent av den prissatte nytten ut i steg 1 mot altså 47 prosent av kostnadene.



Figur 6-3 Prissatte nyttevirkinger i NNV for alle steg og steg 1, millioner kr. SSDs tall.

Noen virkninger er krevende å verdsette og behandles i SSD som ikke-prissatt. «Dette gjelder i særdeleshet de nyttevirkninger som hovedsakelig bedrer kvaliteten for brukerne som følge av et mer samordnet innkrevingsområde, grunnet de moderniserte IT-systemene, og av mer brukertilpassende løsninger og prosesser. Dette er kvalitetsvirkninger som forventes å være av stor betydning og som treffer store deler av befolkningen, men i særdeleshet dem som har betalingsutfordringer og opplever dagens innkreving som krevende».

De ikke-prissatte nyttevirkningene er gitt i Tabell 6-1. SSD skiller mellom effektiviseringsvirkninger fra endret ressursbruk og kvalitetsvirkninger. Et sentralt element i kvalitetsvirkninger er den kvalitative byrden ved å utføre (for næringslivet) og forholde seg til (person) utleggstrekk og liknende oppgaver.

For næringslivet er de fleste *effektiviseringsgevinstene* prissatt allerede i steg 1, men i de senere stegene kan det bli effektivitetsgevinster fra flere sammenhengende tjenester på tvers av etater. Det vil også være *kvalitetsgevinster* for næringslivet «ettersom flere prosesser og systemer oppdateres, og andre etater involveres.»

For enkeltpersoner er også *effektiviseringsgevinstene* forventet å komme som følge av sammenhengende tjenester som enda ikke er planlagt. Det vil også gi *kvalitetsvirkninger* gjennom redusert byrde for skyldnere og pårørende. Til sist kan effektivisering av Alminnelig namsmann kan gi reduserte gebyrer for brukere.

Den ikke-prissatte kostnaden er gitt i Tabell 6-2. Den reflekterer kostnaden næringslivet har av å tilpasse seg moderniseringen på innkrevingsområdet.

Gevinstområde	Ikke-prissatte gevinster totalt	Ikke-prissatte gevinster steg 1
Næringsliv	Positiv (effektivitet) og stor positiv (kvalitet)	Ingen (effektivitet) og liten positiv (kvalitet)
Person	Stor positiv (effektivitet) og stor positiv (kvalitet)	Ingen (effektivitet) og positiv (kvalitet)
Økt tillit for offentlig forvaltning	Positiv	Liten positiv
Bedre sammenhengende tjenester mellom offentlige aktører	Stor positiv	Liten positiv
Skatteetaten bedre rustet til å gjennomføre samfunnsoppdraget	Positiv	Svært liten positiv

Tabell 6-1 Ikke-prissatte nyttevirkninger

Gevinstområde	Ikke-prissatte kostnader totalt	Ikke-prissatte kostnader steg 1
Næringsliv	Svært liten negativ	Svært liten negativ

Tabell 6-2 Ikke-prissatte kostnader

6.3 Våre vurderinger av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i SSD

6.3.1 Redusert ressursbruk for offentlig innkreving har høy gjennomføringsrisiko

Vi har valgt å se den samfunnsøkonomiske nytteeffekten i sammenheng med gevinstoversikten/gevinstplanen som foreligger sammen med SSD (vedlegg O). I realiseringen av gevinstene er det særlig stor usikkerhet knyttet til gevinster som følge av færre årsverk. For å realisere forventet nytte i SSD skal det i løpet av investeringsperioden på syv år effektiviseres 595

årsverk i Divisjon innkreving og 128 årsverk hos Alminnelig namsmann. Divisjon innkreving har omtrent 1 200 ansatte og Alminnelig namsmann har omtrent 1 000. Reduksjonen utgjør dermed en betydelig andel av de ansatte, spesielt hos Divisjon innkreving. Omtrent en av tre av stillingseffektiviseringene skjer allerede i steg 1, altså i 2024 og 2025. Med tanke på omfanget og hastigheten mener vi de kan bli vanskelig å gjennomføre. Det er ikke mulig å kun benytte seg av naturlige avganger. Da må man ta i bruk virkemidler som intern omplassering, sluttpakker mv. Det er uklart om disse virkemidlene er tilgjengelige for Skatteetaten og Politidirektoratet. Det er derfor en betydelig risiko for at gevinstene av reduksjon i antall årsverk blir lavere enn forventet.

Gevinstplanen inneholder et anslag som er konsistent med den samfunnsøkonomiske analysen, men for hver gevinst foreligger også et anslag i parentes. Anslaget i parentes er konsekvent 20–40 prosent *lavere* enn det andre anslaget.

For Divisjon innkreving gir anslaget i parentes 40 prosent reduksjon i årsverk, for Alminnelig namsmann er tallet 20 prosent, og 30 prosent for næringslivet og person. Dette gir henholdsvis 357 årsverk for Divisjon innkreving og 102 årsverk for Alminnelig namsmann. Politidirektoratet har fortalt oss at det er tallet 102 som de ser på som det mest sannsynlige estimatet. Dette er altså lavere enn forventningsestimatet for nytte i SSD.

Vår vurdering er at redusert ressursbruk for offentlig innkreving med henholdsvis 595 og 128 årsverk i Divisjon innkreving og Alminnelig namsmann fremstår som for optimistiske anslag. Det er risiko for at man ikke klarer å effektivisere så mange årsverk. Det taler for at man nedjusterer forventningsestimatene til tall som har både oppside og nedside. Vi anbefaler at man benytter en kombinasjon (sum) av sensitivitet 1a, 2 og 3 til hovedestimatet for nytte:

- Sensitivitet 1a: Redusert mulighet for effektivisering av innkrevingsområdet i Skatteetaten (20%)
- Sensitivitet 2: Forskyvning av effektiviseringsgevinster hos Divisjon innkreving med ett år
- Sensitivitet 3: Redusert mulighet for effektivisering hos Alminnelig namsmann (20%)

Vi legger dette til grunn i vårt anslag for forventningsrett prissatt nytte. Det gjør at netto nåverdi faller fra 5,5 milliarder kr i SSD til 4,2 milliarder kr i KS2 (se Figur 6-1).

Vi vil understreke at programmet har en robust lønnsomhet også ved forventet netto nåverdi på 4,2 milliarder kroner. I kapittel 10 vurderer vi forventet lønnsomhet i programmets marginale, såkalt prioriterbare elementer, som vesentlig faller i steg 2 og 3. Lønnsomheten av de prioriterbare elementene er noe mindre, men fortsatt positiv, etter vår vurdering.

6.3.2 Ikke-prissatte virkninger bør konkretiseres

De forventede prissatte effektiviseringsgevinstene for næringsliv og person utgjør i SSD til sammen 5,5 milliarder kroner for alle steg (se Figur 6-3). Det skyldes hovedsakelig modernisering i Skatteetaten og samordning med Alminnelig namsmann. I tillegg er det ikke-prissatte effektiviseringsgevinster for næringsliv og personer som karakteriseres som henholdsvis «positiv» og «stor positiv» (se Tabell 6-1). Det inngår også ikke-prissatte kvalitetsvirkninger for næringsliv og personer som er «stor positiv», som blant annet knytter seg til bedre brukertilpasninger som gir mindre «opplevd byrde».

Det er vanskelig å forstå hva som er inkludert i de ikke-prissatte virkningene som ikke allerede er prissatt. Med andre ord, hvor de prissatte virkningene slutter og de ikke-prissatte virkningene begynner. Det virker som de ikke-prissatte virkningene i stor grad omfatter sammenhengende tjenester mot Brønnøysund, Lånekassen og NAV, og andre etater. Det sies ofte at de ikke-prissatte virkningen er null eller positiv «[...] de første årene, men økende over tid ettersom flere prosesser tilpasses og automatiseres, samt når andre etater kan dra nytte av de etablerte tverretatlige systemene i utvikling av tjenester.» Samtidig er de prissatte

gevinstene for næringsliv og person knyttet til for eksempel «brukertilpassede løsninger som endres i takt med at næringslivet endres». Utleggstrekk nevnes spesielt.

Det er behov for å klargjøre hvilke gevinster som følger av sammenhengende tjenester som er under planlegging. Hvilke forbedringer kommer til når NAV integreres? Brønnøysund? Lånekassen? Andre? Gevinster som realiseres allerede i steg bør prioriteres og beskrives før steg 1. Gevinster som realiseres i steg 2 og 3 kan beskrives senere.

Ytterligere sammenhengende tjenester enn de som er under planlegging vil kreve større investeringer og derfor innebære økte kostnader. Noen kostnader er inkludert i SSD, men neppe alle. Det finnes ingen ikke-prissatte kostnader knyttet til dette. Det kan derfor bli feil å beskrive gevinstene fra disse investeringene uten å inkludere kostnadene. Vi ser helst at gevinster som følger av ikke-planlagte tverretatlige tjenester beskrives som en opsjon. Det vil si at programmet – og kanskje videreføringen etter programmet – gir muligheten for å investere i sammenhengende tjenester som vi enda ikke kjenner. Denne muligheten er like fullt en betydelig fordel ved konseptet.

6.3.3 Gebyrfinansierte tjenester

I avropet for KS2 ber Finansdepartementet spesielt om at behandlingen av gebyrfinansierte tjenester vurderes. Da sikter de til Alminnelig namsmanns tjeneste for begjæring av utlegg, sammen med IKT-kostnader, som i dagens modell ligger hos Skatteetaten. Tjenesten er finansiert av gebyrer. Finansdepartementets rundskriv R-112 fastslår at disse gebyrene ikke skal være høyere enn politiets kostnad for tjenesten.

Gitt at gebyrene kun dekker produksjonskostnadene, vil automatisering og digitalisering av dagens manuelle prosesser hos Alminnelig namsmann føre til at det trengs færre ansatte for å utføre tjenestene. Namsmannen kan da nedbemanne for å redusere kostnadene sine eller omplassere ansatte og øke verdien av sine tjenester. Gebyrene skal uansett reduseres tilsvarende gevinsten av nedbemanning/omplussing. Hvorvidt myndighetene ønsker å bruke ressurser på å øke verdien av sine tjenester, er et spørsmål om politisk vilje til finansiering og skal ikke finansieres av tilbakeholdte gebyrer. Gevinsten blir da på størrelse med reduserte årsverk hos Alminnelig namsmann. Gevinsten tas ut av skyldner, som får lavere gebyrer.

Samme prinsipp gjelder for innsparte IKT-kostnader: Gevinsten tas ut av skyldner. Hvorvidt myndighetene lar det bli igjen kostnader i Skatteetaten, er et politisk spørsmål.

Riksrevisjonen fant i 2020 at tjenesten begjæring av utlegg er overpriset med 200 millioner kr i året. Vi mener likevel ikke at man kan anta at Alminnelig namsmann vil bryte reglene og hente ut gevinsten av en effektivisering i sin egen avdeling. Utleggsgebyret i 2020 ble vedtatt nedjustert betydelig i forbindelse med statsbudsjettet for 2021 og overprisen er redusert. Det støtter vårt synspunkt.

Vi er blitt informert om at siden det ikke er en direkte kobling mellom gebyrene og produksjonskostnadene til Alminnelig namsmann, inkluderer SSD både gevinsten fra reduserte årsverk og lavere gebyrer. Sistnevnte som en ikke-prissatt virkning.

Det fører til en dobbelttelling. Vi anbefaler derfor å fjerne reduserte gebyrer som en ikke-prissatt virkning. Videre bør effektiviseringen av Alminnelig namsmann beskrives som en nyttevirkning for skyldnerne. Det innebærer at man fjerner skattefinansieringsgevinsten av effektivisering i Alminnelig namsmann på 122 millioner kr. SSD legger skattefinansieringsgevinst på IKT-innsparing i Skatteetaten. Noe av denne innsparingen kan gi støtet til lavere gebyrer og skal i så fall ikke tillegges skattefinansieringsgevinst. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke dette nærmere.

Vi nevner for ordens skyld at dersom enkelte av de 128 (102) årsverkene har oppgaver som ikke er direkte relatert til utlegg (men for eksempel til gjeldsordning), så er det i praksis færre

enn 128 (102) årsverk det er tale om.⁹ Men vår forståelse er at Skatteetaten og POD har tatt utgangspunkt i timeverk knyttet til gebyrfinansierte utlegg, og derfra regnet seg over til årsverk. Besparelse i timeverk er den samme uansett hvor mange årsverk det fordeles på.

Vi vil også for ordens skyld nevne at regnestykket om innsparing tar hensyn til at det fortsatt etter digitaliseringen vil være ressursbruk knyttet til utlegg og således noe gebyr fortsatt. Det er differansen mellom «før» og «nå» som gir opphav til de beregnede gevinstene.

6.4 Oppsummering og anbefalinger

Den samfunnsøkonomiske analysen følger offentlige veiledere. Etter publiseringen av KVVU og KS1 er mange av de ikke-prissatte effektene prissatt. Det styrker den samfunnsøkonomiske analysen. I tillegg er det gjort sensitivitetsanalyser som viser at konseptet høyst sannsynlig er lønnsomt.

I KS2 har vi oppjustert kostnadsanslaget med 107 millioner kr og vi anbefaler å benytte beregninger fra sensitivitetsanalysen på nyttesiden, som nedjusterer forventningsrett netto prissatt nytte fra 5,5 til 4,2 milliarder kr. For steg 1 faller netto nåverdi fra 3,5 til 3,0 milliarder kr.

Årsaken er at det er høy risiko for å ikke realisere alle gevinstene fra automatisering av årsverk i Divisjon innkreving og Alminnelig namsmann. Det er fordi konseptet fører til så mange overflødige årsverk, at det kan bli vanskelig å nedbemanne og omplassere tilstrekkelig mange stillinger.

Mange av de ikke-prissatte virkningene kommer som følge av forventninger om flere sammenhengende tjenester som enda ikke er planlagt. Enkelte av kostnadspostene i programmet legger til rette for det, men det kan også komme til kostnader som ikke er nevnt i programmet (heller ikke som ikke-prissatt kostnad). Det kan i så fall medføre kostnader som ikke er medregnet i den samfunnsøkonomiske analysen.

Vi anbefaler i stedet at ikke-prissatte gevinster av sammenhengende tjenester utenfor programmet beskrives som opsjoner. Én opsjon er utøvd i og med de forberedende kostnadene til sammenhengende tjenester som ligger i programmet. Her gjelder det først og fremst å konkretisere hva gevinsten består av. En annen opsjon er ikke utøvd og gjelder kontakten med andre etater enn de fire sentrale (og noen aktiviteter til å utvikle samarbeidet med de fire?). Her er det uklart for oss om man har beskrevet nyttesiden, men ikke tatt inn kostnadssiden.

Det betyr ikke at vi vurderer muligheten for ytterligere sammenhengende tjenester som mindre viktig enn SSD. De gjenværende ikke-prissatte virkningene bør konkretiseres, slik at det er lettere å forstå hva som er knyttet til den planlagte moderniseringen og hva som kan oppstå som følge av prosjekter og aktiviteter som enda ikke er planlagt.

Effektivisering i Alminnelig namsmann skal etter regelverket føre til reduserte gebyrer for utleggsbegjæring. Gevinsten tilfaller dermed næringslivet, ikke staten. Da frafaller skattefinansieringsgevinsten hos Alminnelig namsmann. Det er også nødvendig å fjerne virkningen fra ikke-prissatte effekter, fordi den er fullstendig beskrevet som en ikke-prissatt effekt.

Tabell 6-3 Anbefalinger samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering

Nr.	Anbefalinger
6-1	Det er stor usikkerhet knyttet til gevinster fra reduserte årsverk i Div. innkreving og AN. Vi anbefaler derfor at den samfunnsøkonomiske analysen legger til grunn nedjustert prissatt nytte. Sensitivitet 1a, 2 og 3 gir etter vår vurdering til sammen et bedre inntrykk for forventet nytte enn hovedberegningen i SSD. (Programstyrene/Programledelsen)

⁹ I korrekturen er det spurt om årsverksinnsparing i steg 3 knytter seg til gjeldsordningen, som har gebyr regulert i rettsgebyrloven, mens innsparing i steg 1 er knyttet til utleggstrekk. Vi har ikke hatt anledning til å gå inn i dette. Innsparing i steg 1 gjelder 46 (37) årsverk ifølge SSD.

6-2	Den ikke-prissatte nytten for næringsliv og personer som realiseres i steg 1 bør beskrives tydeligere og knyttes til konkrete samarbeidsaktiviteter med de fire samarbeidende etatene. (<u>Programstyrene/-ledelsen</u>)
6-3	Den ikke-prissatte gevinsten av sammenhengende tjenester som ikke er under planlegging, bør konkretiseres og beskrives som en opsjon. (<u>Programstyrene/Programledelsen</u>)
6-4	Effektivisering av AN vil gi lavere gebyrer for utleggsbegjæring. Det er derfor en gevinst for kreditorer, ikke staten. Dermed utgår skattefinansieringsgevinsten av effektivisering i AN. Reduserte gebyrer bør ikke beskrives som en ikke-prissatt virkning. (<u>Programstyrene/Programledelsen</u>)
6-5	Den samfunnsøkonomiske analysen bør også oppdateres med nye kostnadstall fra vår KS2-rapport. (<u>Programstyrene/-ledelsen</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

7 Suksessfaktorer

Iht. Rammeavtalen med Finansdepartementet skal leverandøren med utgangspunkt i KS1-rapport, prosjektets materiale og egne vurderinger kartlegge de prosjektspesifikke suksessfaktorene/fallgruvene og gi tilrådninger som gir Oppdragsgiver operative muligheter til å implementere suksessfaktorene og treffe tiltak til å unngå fallgruvene. Generelle suksessfaktorer og fallgruver som finnes i de fleste eller alle prosjekter, faller utenfor analysen.

7.1.1 Kritiske suksessfaktorer i SSD

Programmets beskrivelse av fjorten suksessfaktorer i SSD beskrives å være basert på erfaring fra tilsvarende prosjekter/programmer, interessentanalysen og tiltakets egenart, er det utarbeidet suksessfaktorer som er kritiske for måloppnåelsen. Tabell under gjengir disse i sin helhet.

Kritisk suksessfaktor	Beskrivelse
Stegvis realisering og programtilnærming:	Dele inn tiltaket i flere steg og styre gjennomføringen med en programtilnærming
Tverrsektoriell styring	For å realisere sammenhengende tjenester, må vi involvere aktører (departement, etater) for å sikre en koordinert styring og oppfølging av tiltaket.
Brukerfokus	At vi sikrer involvering fra innbyggere og næringsliv slik at løsningene blir brukerrelevante og relevante.
Innovativ arbeidsform	Det er avgjørende at prosjekt/programmet får tid og rom, samt anvender metoder og arbeidsform som underbygger digital transformasjon
Skape en leveransekultur	At tiltaket leverer fortløpende funksjonalitet som tas i bruk. Spesielt på langvarige tiltak er det viktig at det ikke går for lang tid før første leveranse.
Styring og måling	Prosjektene/teamene må ha tydelige rammer. Det betyr hva som ligger innenfor deres område (kan endre seg underveis), hvilke beslutninger som skal eskaleres og hva som de 'styres' på i form av mål som måles kontinuerlig (tight – loose – tight). Det har også en sammenheng med ressursplanlegging og betyr at det er behov for planleggingshorisonter av riktig lengde
Omfangsstyring	At vi holder kontroll på omfang, fremdrift og kostnader.
Endringsstyring/fleksibilitet	At det er rom for å innarbeide nødvendige endringer underveis i programmet, inkludert stopp av enkeltinitiativ, og oppstart av nye.
Tydelig arkitekturstyring	At vi har god styring på IT arkitektur, da det er en stor IT modernisering med en omfattende portefølje av systemkomponenter som skal migreres fra 7 eksisterende systemer til en ny plattform.
Sikre pengestrømmer	At vi unngår større uønskede hendelser i forbindelse med lansering, migrering, drift og forvaltning av løsningen.
Regelverksutvikling	Det er avgjørende at regelverksutviklingen er koordinert med utvikling og bruk av nye løsninger. Det er også avgjørende at det offentlige gis tilstrekkelig hjemler for å dele data på tvers.
Ressurser/bemanning	At programmet/prosjektet er bemannet med tilstrekkelig tverrfaglighet og ressurser for å sikre tilstrekkelig fremdrift og kvalitet i leveransene.
Endringsledelse	Gjøre etaten i stand til å ta imot og realisere varig endring.
Gevinstrealisering	Tydelig ansvar for gevinstrealisering må plasseres og dette må følges opp tett

Tabell 7-1 Kritiske suksessfaktorer

7.1.2 Vurderinger

Kritiske suksessfaktorer (KSF) er avgjørende forhold som man må lykkes med, og som må være på plass for å nå målene for tiltaket. De skal som det beskrives i SSD være tilpasset tiltakets egenart. Programmets KSF er isolert sett viktige, men flere av disse er ikke formulert

på en måte at det synes spesifikt relevante for dette tiltaket. Stegvis tilnærming er valgt, så spørsmålet er hva en spesifikt må lykkes med, som for eksempel fordeling av styringsmessig fleksibilitet, gode beslutningsprosesser mellom steg mm. Ressurser/bemannning er en gjenganger under risiko, men etter vår mening ikke beskrevet her på en måte som en viktig KSF, relevant for eierstyringen. Tydelig arkitekturstyring er åpenbart kritisk, men på hvilken måte relatert til dette tiltaket? Kanskje kritisk å få til riktig risikobasert balanse mellom smidighet og «fossefall»-detaljer i arkitekturplanleggingen («Architectural Runway» i smidig terminologien), noe som ikke er en selvfølge i et slikt program?

Programmet kan med fordel stramme opp hva som er spesifikt viktig for dette tiltaket slik at disse kan brukes og følges opp aktivt i eierstyringen. Faktorene bør enten adresseres til eiere eller også være noe eierne konkret må kunne følge opp overfor programmet. Annet viktig hører hjemme i den løpende risiko- og sakshåndteringen internt i programmet.

7.1.3 Anbefalinger

Kvalitetssikrers anbefalte kritiske suksessfaktorer og fallgruver under, henholdsvis for programmet og steg 1. Det anbefales i tillegg at programmet reformulerer og kutter i sin egen liste i SSD over KSF for å gjøre den mer spesifikk for tiltaket og relevant i eierstyringen.

Tabell 7-2 Anbefalinger kritiske suksessfaktorer og fallgruver for Program (P) og Steg 1 (S1)

Nr.	Anbefaling - Program (P), Steg 1 (S1), Kritisk suksessfaktor (KSF) og fallgruve
7-1 (P)	KSF: Realisere synlig nytte fra sammenhengende tjenester tidlig. (<u>Programstyrene</u>) Lykkes med utformingen av de brukerrettede tjenestene gjennom steg 1 og realisere planlagte gevinster, for å få tverrsektoriell og politisk "drahjelp" til mer utfordrende tjenester i de neste steg. Sikre suksesshistorie tidlig.
7-2 (P)	KSF: Tidlig nok konkretisere og iverksette tiltak for flere nødvendige regelverksendringer. (<u>Programstyrene</u>) Identifisere og implementere behov for flere regelverksendringer gjennom tverrsektoriell koordinering.
7-3 (P)	KSF: Forankret gevinstrealiseringsplan som konkretiserer mål for endringstiltak. (<u>Eierstyring</u>)
7-4 (P)	Fallgruve: Lite innovasjon med leverandører og etater, slik at ny plattform og tjenester blir utidsmessige og dyre. (<u>Programstyrene</u>)
7-5 (P)	Fallgruve: Lav utnyttelse av smidig-avtaler og tjenestekjøp for økt utnyttelse av leverandørkompetanse og -ansvar. (<u>Programstyrene, Eierstyring</u>)
7-6 (P)	Fallgruve: Løsninger utfordres av personvernregelverk og manglende legitimitet etter implementering. (<u>Programstyrene</u>) Det kreves proaktive tiltak innenfor eksisterende regler, særlig personvern, i den videre konkretisering. Også kommunikasjonstiltak overfor befolkningen for legitimitet.
7-7 (S1)	KSF: Tidlig iverksette tiltak for endring av enhetlige innkrevingsprosesser. (<u>Programstyrene, Skatteetaten</u>) Programmet forutsettes å raskt å få konsekvenser for mange ansatte og krever en tydelig plan og involvering fra etatsledelsen. Avgjørende for gevinstuttak.
7-8 (S1)	KSF: Lykkes med utformingen av de brukerrettede tjenestene, for tverrsektoriell involvering. (<u>Programstyrene</u>)
7-9 (S1)	KSF: Prosjekter og leveranser med lite avhengigheter, for reduksjon av gjennomføringsrisiko. (<u>Programstyrene</u>)
7-10 (S1)	Fallgruve: Manglende forståelse og aksept for styringsmodellen i overordnet styring av programmet. (<u>Eierstyring</u>) Leveranser fra samarbeidende etater er kritiske for å lykkes med konseptvalget. Krever effektiv og åpen styringsdialog på alle nivåer; tverrdepartemental koordinering, etatenes styringslinjer og tverretattlig programstyre og programstyre i SKE. (<u>Eierstyring, samhandlende departementer og etater</u>)

-
- 7-11 (S1) **Fallgruve:** Anskaffe økonomiløsning i S1 med feil kriterier og dårlig match i marked. (Programstyre Skatt).
Skybasert økonomiløsning vil være utfordrende å anskaffe og implementere i samlet innkrevingsløsning, særlig ved manglende fleksibilitet og arkitekturstrategi ved vurdering av gap mellom standardprodukt og eventuelt stor mengde detaljerte krav, samt manglende spisskompetanse på produkt.
-
- 7-12 (S1) **Fallgruve:** Lite effektivt produkteierskap i Skatt og andre etater skaper dårlige beslutninger og forsinkelser. (Programstyrene)
-

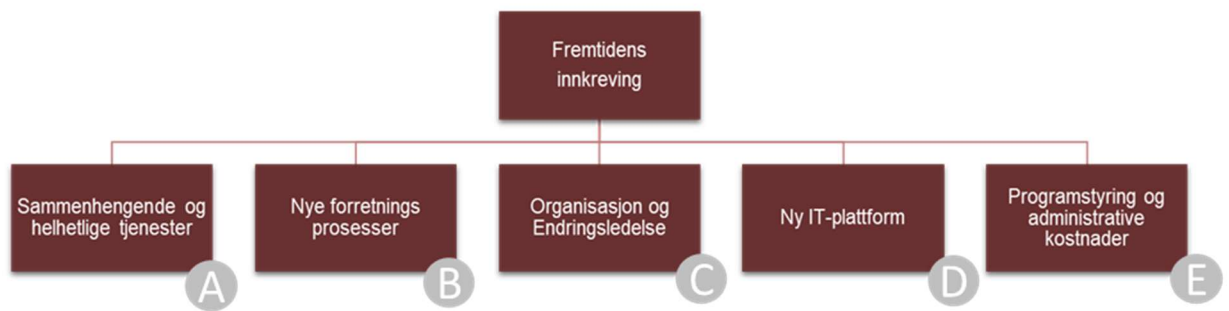
Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

8 Omfang og kostnadsestimat - Programmet og Steg 1

Iht. Rammeavtalen må arbeidsomfanget beskrives presist og kvantitativt der det er mulig, knyttet til de hovedproduktene som skal leveres, på et detaljingsnivå som er hensiktsmessig for å kunne analysere trender og utviklingstrekk på et overordnet nivå, og identifisere oppdragsendringer. Kvalitetssikrer skal vurdere om prosjektets kostnadsestimat representerer de komplette investeringskostnadene for den finansierende. Styringsdokumentene skal inneholde en fremstilling av prosjektets kostnadsoverslag som er tilstrekkelig detaljert til å danne grunnlag for styring av prosjektet og for kvalitetssikringen av prosjektets kostnadsramme.

8.1 Omfang og nedbrytning - Programmet og Steg 1

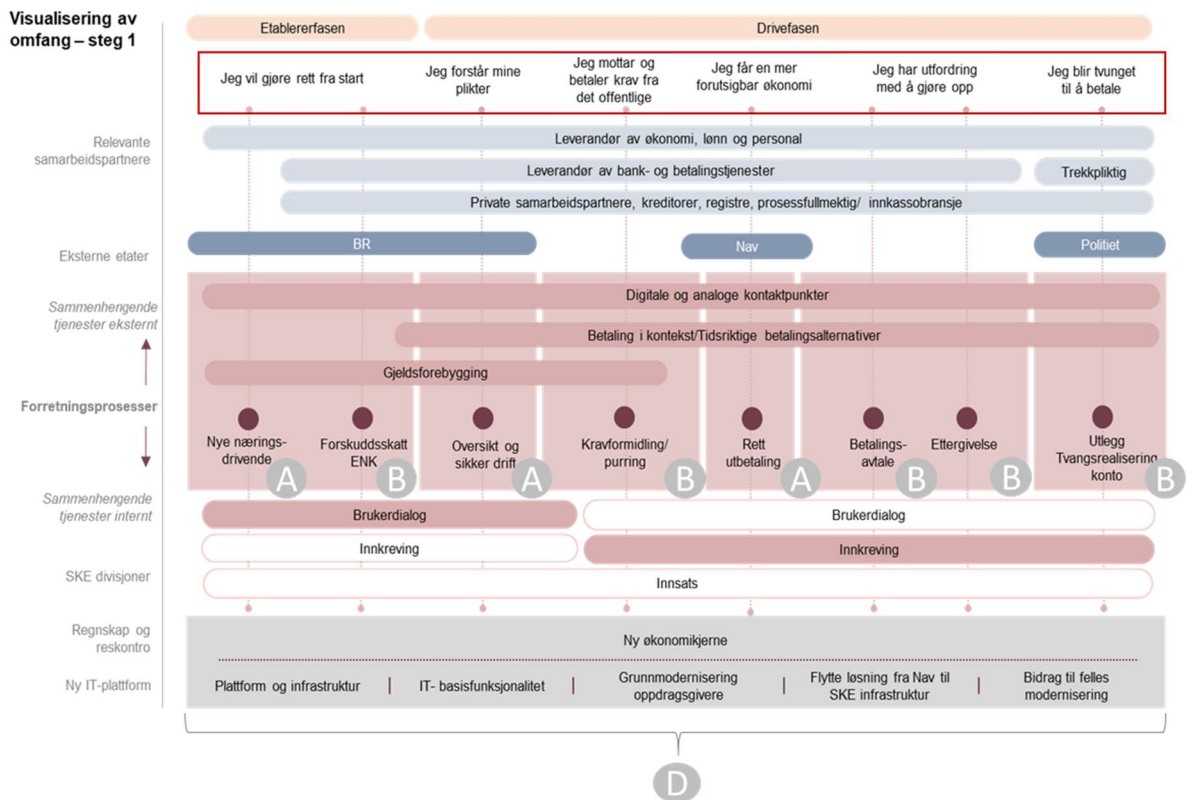
Programmet har definert fem områder i prosjektnedbrytningsstrukturen (PNS), som vist i Figur 8-2. Nedbrytningsstrukturen ned på nivå 4 vises i mottatt kostnadsestimat i Excel. Nedbrytningsstrukturen er relativt omfattende, og omfanget i SSD er fremstilt og illustrert på flere forskjellige måter.



Figur 8-1 Programmet PNS- nivå 1 og 2, kilde: SSD

Område A, «Sammenhengende og helhetlige tjenester» er i hovedsak leveranser knyttet til samarbeid med eksterne parter, herunder NAV, Politiet, Lånekassen og Brønnøysundregistrene. Område B, «Nye forretningsprosesser» er nye prosesser og tjenester som underbygger målbildet. Område C «Organisasjon og endringsledelse» dekker oppgaver som følger av ny organisering, endringsledelse og gevinstrealisering. Som en del av satsningen skal det etableres en ny IT- plattform (D) på skyplattform, som skal understøtte etablering av funksjonalitet og tjenester på A- og B- området. Videre inngår også etablering og anskaffelse av ERP- produkt, ny økonomikjerne, i D- området. E- området ivaretar programorganiseringen og aktiviteter knyttet til endringsledelse.

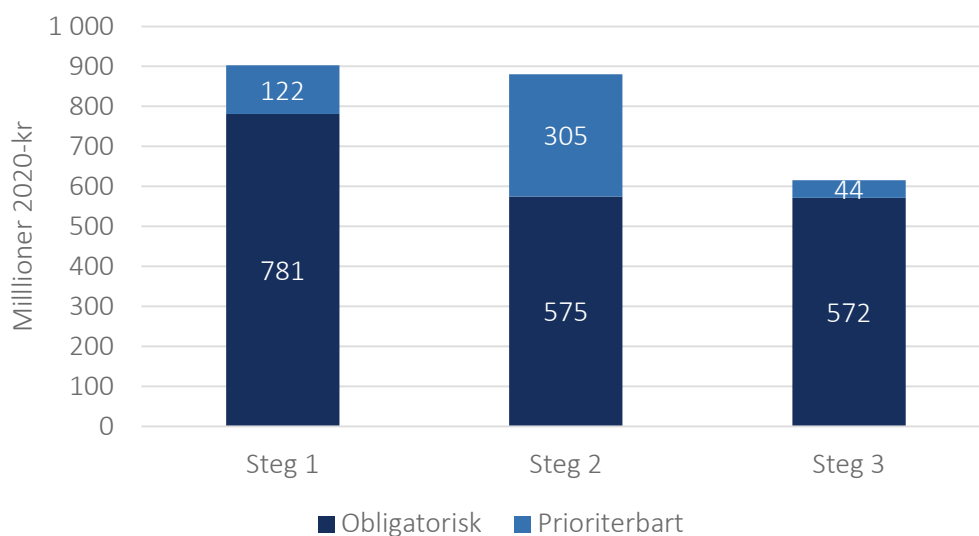
Omfanget for steg 1 fokuserer i hovedsak på å fornye, forenkle og forbedre for næringsdrivende. For steg 1 benyttes samme nedbrytningsstruktur som er etablert for programmet, men i tillegg er omfanget beskrevet med utgangspunkt i brukerens behov, se figur under.



Figur 8-2 Visualisering av omfanget for steg 1, med kobling til PNS- område

Som figuren viser er det omfanget i område A og B sammen med leveransene i område D som støtter opp under brukermålene markert med rødt i bildet. Omfanget i figuren gjenfinnes i produktnedbrytningsstrukturen i estimatet. Her er leveranseområdene brutt opp i «pakker» (nedbrytningsnivå 4), det vi forstår som leveranselementer tilsvarende overordnede «epos» (grove overordnede brukerhistorier). SSD viser en nedbrytning av områdene A-E ned til nivå 4 i det vedlagte kostnadsestimatet. De tekstlige beskrivelsene av områder og leveransepakker fremstår ikke som helt entydige, men er tilstrekkelig for etterprøvnbarhet. Nedbrytningen er dekkende for alle kostnadselementer. Programmet har også identifisert leveranseområder og prosjekter i programplanen som bearbeides videre i løpet av 2021.

Videre har omfanget som en del av kvalitetssikringen blitt prioritert i «obligatorisk» og «prioriterbar». Figuren under viser fordelingen i obligatorisk og prioriterbar i de ulike stegene. Det vises til kapittel 9.1.4 for nærmere omtale av dette.

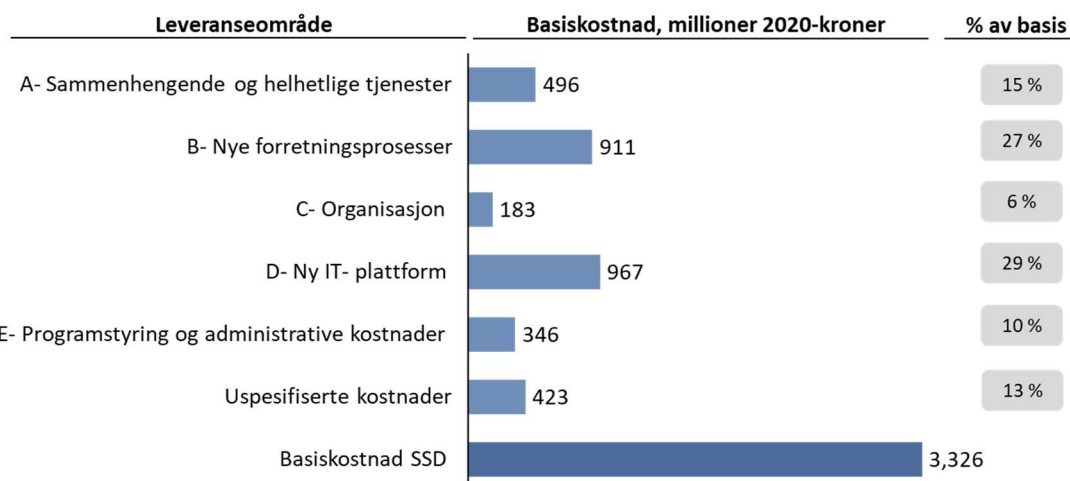


Figur 8-3 Fordeling pr. steg, grunnkalkyle i millioner 2020-kr ekskl. mva.

8.2 Kostnadsestimater Program og Steg 1

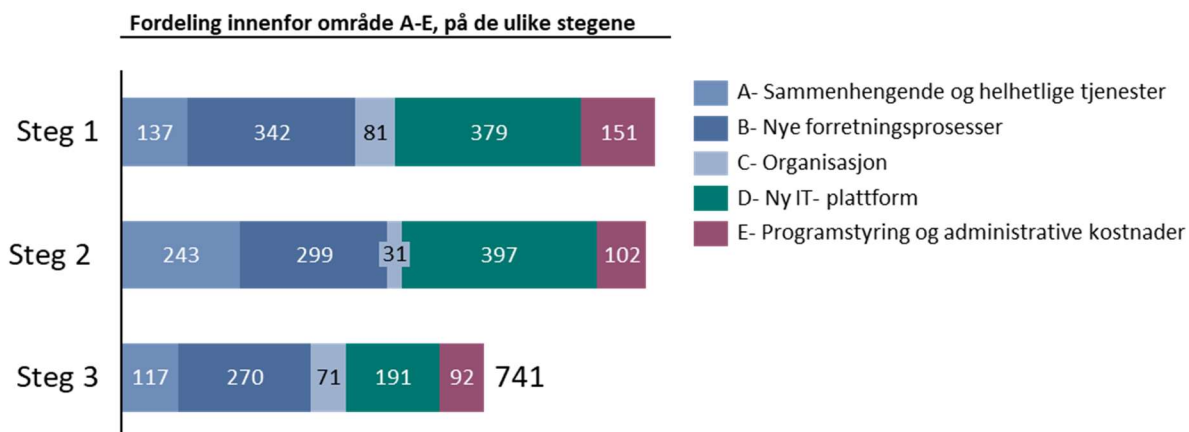
8.2.1 Investeringskostnader

Kostnadsestimatet følger prosjektnedbrytningsstrukturen som definert i fem områder innenfor de tre stegene. Programmets basiskostnad er på 3 326 millioner kroner (2020- kroner, inkl. mva.). Uspesifiserte kostnader utgjør 15 % påslag på grunnkalkylen for alle leveranseområdene. Kostnadsestimatet inneholder ikke driftskostnader i prosjektperioden, disse har blitt klassifisert som og overført varige driftskostnader. Figuren under viser kostnader per leveranseområde og andel av basiskostnad.



Figur 8-4 Basiskostnad per leveranseområde, A- E, Program

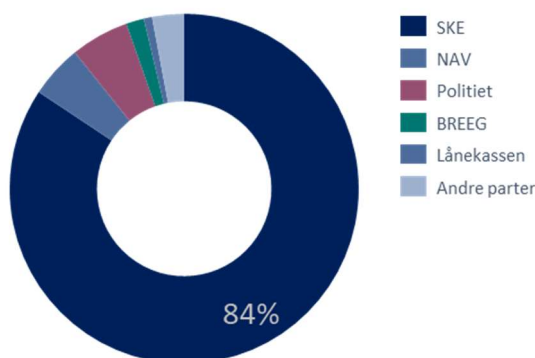
Mesteparten av kostnadene, kobles til område D «Ny IT- plattform» og B «Nye forretningsprosesser», henholdsvis 29 % og 27%. Som Figur 8-5 indikerer skal hovedparten av sammenhengende tjenester (område A) realiseres i steg 2.



Figur 8-5 Fordeling av PNS- områder per steg, millioner kroner, inkl. mva.

Basiskostnaden for steg 1 er på 1 253 MNOK (2020- kroner, inkl. mva.). Det er ikke differensiert i uspesifiserte kostnader mellom de ulike stegene, og påslaget uspesifiserte kostnader er dermed 15 % også for steg 1. Basiskostnaden for steg 1 utgjør ca. 38 % av den totale basis-kostnaden for Programmet.

Investeringskostnaden er beskrevet per etat, se figur under. Som figuren viser, er 84 % av kostnadene knyttet til kostnader for Skatteetaten.



Figur 8-6 Fordeling av kostnadsestimatet (grunnkalkyle, alle steg) på ulike etater.

Estimeringsmodell og estimeringsprosess

Skatteetaten har etablert en påslagsmodell (systemkategorimodell) for funksjonelt omfang som benyttes i alle større satsninger i organisasjonen, der det beregnes ulike påslag på aktiviteter utover konstruksjonsestimatet. Modellen er parametrisk og bygger på regresjonsanalyse fra tidligere prosjekter. Samlet påslag på konstruksjon er 2,6. Utviklingsaktiviteter er delt inn i fem forskjellige områder /typer; funksjonalitet, komponent, migrering, sanering og samhandling som vurderes utefra kompleksitet (veldig enkel, enkel, medium, stor, ekstra stor og XX stor). I hovedsak dekker påslagsmodellen funksjonelt omfang innenfor område A og B. Område C, organisasjon og endringsledelse og område E, programstyring og administrative kostnader er estimert som varighetsdrevne estimater, med definerte roller og aktiviteter utefra en gitt varighet. Øvrige administrative kostnader (reisekostnader, husleie, møter etc.) baserer seg i hovedsak på virksomhetsanalyse, med tilpasninger for satsningen. De faktiske kostnadene for etablering av skyplattform er beregnet med gjennomsnittspriser fra markedet, og utviklingskostnadene innenfor D- området er estimert med påslagsmodellen.

Estimeringsprosessen er beskrevet som en gruppeprosess med bred deltakelse fra en tverrfaglig arbeidsgruppe med estimeringsansvarlig, sjefsarkitekt samt deltakere fra forretningssiden, IT og juridisk. Det benyttes relativ estimering der det funksjonelle omfanget diskuteres utefra kompleksitet. I estimeringsprosessen er det innhentet erfaringstall fra relevante satsninger, for eksempel SAFIR. Vi oppfatter at det ikke er gjennomført en fullstendig nedenfra- og opp estimering på utvalgte områder for å verifisere påslagsmodellen, noe som kan bidra til å heve kvaliteten i estimatene ytterligere.

De andre store etatene (NAV, Politiet, Lånekassen og Brønnøysundregistrene) har estimert sine kostnader, i samarbeid med Skatteetaten og har i stor grad benyttet SKE sin påslagsmodell. Politiets mottaksprosjekt er estimert basert på en antatt bemanning.

Kostnadsestimatet er dokumentert i Excel, med tilhørende endringslogg.

8.2.2 Drift- og forvaltningskostnader i og etter programperioden

Programmet estimerer varige drifts- og forvaltningskostnader med systemkategorimodellen for tidlig estimering av varige kostnader, herunder videreutviklingskostnader med egen finansiering. Kostnadene er ikke en del av styrings- og kostnadsrammen for tiltaket, og inngår heller ikke i usikkerhetsanalysen. I tillegg er det som tidligere var klassifisert som drifts- og forvaltningskostnader i prosjektperioden, ca. 400 MNOK, overført til varige driftskostnader. Kostnader til vedlikeholdsstruktur, test, innføring/ opplæring er en del av investeringskostnaden.

8.3 Reduksjoner og forenklinger

SSD beskriver reduksjoner og forenklinger i form av en kutt-liste.

Reduksjoner og forenklinger er beskrevet i kapittel 10.3 gjennom vurdering av fleksibilitet i omfang relatert til utledning av DTC-rammer. Omfangsmessig fleksibilitet er også omhandlet i kapittel 4 og 6. Konkret omfang av mulige reduksjoner og forenklinger omhandles derfor ikke videre her.

SSD-underlaget har inkludert en kuttliste. Kuttlisten var lite egnet i forhold til KS2-krav i det den inneholdt en stor del «kutt» som egentlig er forskyvninger til neste steg. I dialog med kvalitetssikrer har programmet levert tilleggsunderlag hvor mulighet for omfangs- og kostnadskontroll er definert i skillet mellom «obligatoriske» og «prioriterbare» elementer, omhandlet i ovennevnte kapitler. «Obligatorisk» omfang omfatter alt som i henhold til programmets vurderinger er nødvendig for å realisere konseptet, på en måte slik at dette fortsatt kan videreutvikles etter programmets slutt. Obligatorisk er også en automatiseringsgrad i alle nye løsninger som tilsvarer det beste i eksisterende løsninger.

8.4 Samlede vurderinger

Overordnet er omfanget og nedbrytningen beskrevet på en slik måte som forventes i denne type satsning med lang varighet. Prosjektstyringsbasis viser og beskriver sammenhengene mellom de ulike leveranseområdene. Det er definert og brutt opp produktnedbrytningsstruktur som er tilstrekkelig for overordnet oppfølging og styring i det videre arbeidet. Nedbrytning egnet for prosjektoppfølgning i steg 1 gjenstår naturlig nok. I nedbrytningen av steg 1 i SSD er det noen inkonsistenser i beskrivelser opp mot programmets produktnedbrytning, men likevel tilstrekkelig transparent.

Kostnadsestimatet slik det er fremlagt fremstår som komplett. Estimeringsprosessen er beskrevet som veletablert i organisasjonen og sikrer en god og bred deltakelse. Basert på vår gjennomgang med Skatteetaten vurderer vi at estimeringsprosess og metodikk er i henhold til god praksis. Videre har vi ikke funnet noen feil i formler eller beregninger, og kostnadsestimatet slik det er fremlagt er ryddig og strukturert på en god måte. Kvalitetssikrer vurderer

påslaget for uspesifiserte kostnader som høy, men har valgt å beholde SKE sitt påslag for uspesifisert. Usikkerheten omkring uspesifiserte kostnader er ivaretatt i vår usikkerhetsanalyse. Kvalitetssikrer har dermed ikke funnet noe grunnlag for å foreta noen justeringer i basisestimatet.

Overføringen av det som tidligere var drift- og forvaltningskostnader i prosjektperioden til varige driftskostnader medfører en reduksjon i basiskostnaden med tilsvarende sum. Kvalitetssikrer har mottatt en begrunnelse for klassifiseringen og overføringen er også kommunisert og akseptert av Finansdepartementet.

8.5 Oppsummering og anbefalinger

Vår vurdering er at omfanget og kostnadsestimatet er godt nok beskrevet med tanke på transparens og sporbarhet, og egnet for de gjennomførings- og styringsstrategier som legges til grunn i programmet og steg 1.

Tabell 8-1 Anbefalinger omfang og kostnader Program og Steg 1

Nr.	Anbefaling
8-1 (P)	Sikre konsistens og entydig koding mellom PNS nivå 1-4 og leveransepakker. (<u>Programledelse</u>)
8-2 (S1)	Bruke erfaringstall fra utvikling til kalibrering av påslagsmodellen gjennom steg 1 til planlegging av etterfølgende steg, og for helhetlig styring mot økonomiske rammer. (<u>Programledelse</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

9 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

Iht. Rammeavtalen skal kvalitetssikrer utarbeide en samlet oversikt over prosjektets usikkerhetsbilde. Alle forhold som medfører usikkerhet om prosjektets kostnader, skal medtas så langt det er gjennomførlig og har praktisk betydning. Usikkerheten skal kvantifiseres i numeriske størrelser for å gi grunnlag for analytisk bearbeidelse, prioritering og styring.

9.1.1 Gjennomføring av usikkerhetsanalysen

Kvalitetssikrer har som en del av kvalitetssikringen gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene for tiltaket. Rapporten fra usikkerhetsanalysen er vist i Vedlegg D. Metodikken, inngangsdata med relevante forutsetninger er utdypet i vedlegget. Usikkerhetsanalysen har tatt utgangspunkt i tallgrunnlag og usikkerhetsvurderinger som ligger til grunn i styringsdokumentasjonen. Prosjektet har gjort et grundig arbeid med sin egen usikkerhetsanalyse og utviklet en svært omfattende modell for å gjøre en rekke ulike simuleringer på steg og etatsnivå. Vi har gjennomført kontrollregning og gjort interne vurderinger av kostnadsestimater, bruk av uspesifisert, estimatusikkerhet og usikkerhetsdrivere. For å underlette sporbarhet og kommunikasjon videre, har vi valgt å beholde programmets egne drivere, men har gjort noen justeringer og presiseringer knyttet til innhold og avgrensning.

Som underlag for gruppesamling med Skattedirektoratet ble det, basert på våre vurderinger, gjort nye simuleringer av steg 1 og totalprosjektet i vår egen modell. Disse resultatene ble sammen med en rekke erfaringstall fra sammenliknbare prosjekter presentert for Skattedirektoratet og gjenstand for nye felles vurderinger i gruppesamlingen.

Forutsetninger og avgrensninger for analysen

- Kostnadsestimatets prisnivå er 2020
- Fremdrift: 7 år fra 2022-2028
- Estimaten inkluderer mva i eksterne timepriser og andre kostnader. Interne timepriser er ikke inkludert mva.
- Det er ikke tatt høyde for eventuell usikkerhet og merkostnader knyttet til manglende finansiering
- Estimaten forutsetter at prosjektet gjennomføres slik det er forstått i dag uten endringer og ytre påvirkning
- Andel interne og eksterne ressurser:
 - Skatteetaten: 70 % eksterne og 30 % interne
 - NAV: 70 % eksterne og 30 % interne
 - BREEG: 70 % eksterne og 30 % interne
 - Lånekassen: 60 % eksterne og 40 % interne
 - Politiet: 70 % eksterne og 30 % interne
- Hendelser med liten sannsynlighet og stor konsekvens omfattes ikke (ekstremhendelser)
- Drift- og forvaltningskostnader i programperioden er ikke inkludert i basisestimatet og er derfor ikke en del av usikkerhetsanalysen (ivarettatt i varige drifts- og forvaltningskostnader)
- Covid-19: Effekten av Covid-19 ble diskutert i usikkerhetsanalysen. Siden hovedtyngden av pådraget kommer etter sommeren 2022 (føringer fra Finansdepartementet), forventes det liten eller ingen effekt som følge av Covid-19.

Analysemodell

Analysemodellen for programmet og steg 1 er vist i Vedlegg D. Basiskostnaden er tilsvarende satsningens basiskostnad. Usikkerheten til hver kostnadspost er vurdert og tildelt optimistisk, pessimistisk og mest sannsynlig verdi. Usikkerhet i kostnadselementene er knyttet til pris- og mengdeusikkerhet. Tripplestimatene angir usikkerheten i basiskostnaden, gitt at forutsetningene for kalkylen slår til. tillegg er det vurdert og kvantifisert usikkerhet for indre og ytre forhold knyttet til prosjektet. Indre og ytre forhold er usikkerheter som kan påvirke hele eller deler av prosjektet utover forutsetningene for basiskostnaden. De indre og ytre forholdene er

gruppert i usikkerhetsdrivere og angitt med optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk scenario. Effekten av usikkerhetsdriverne er kvantifisert med tripplestimater i prosenter av kostnadselementer de virker på. Kvalitetssikrer har benyttet seg av samme usikkerhetsdrivere som i usikkerhetsanalysen til SKE.

9.1.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen – Program og Steg 1

Tabellen under viser resultater fra usikkerhetsanalysen på programnivå og for steg 1, representert ved forventet tillegg, forventet kostnad, usikkerhetsavsetning, P85 og standardavvik.

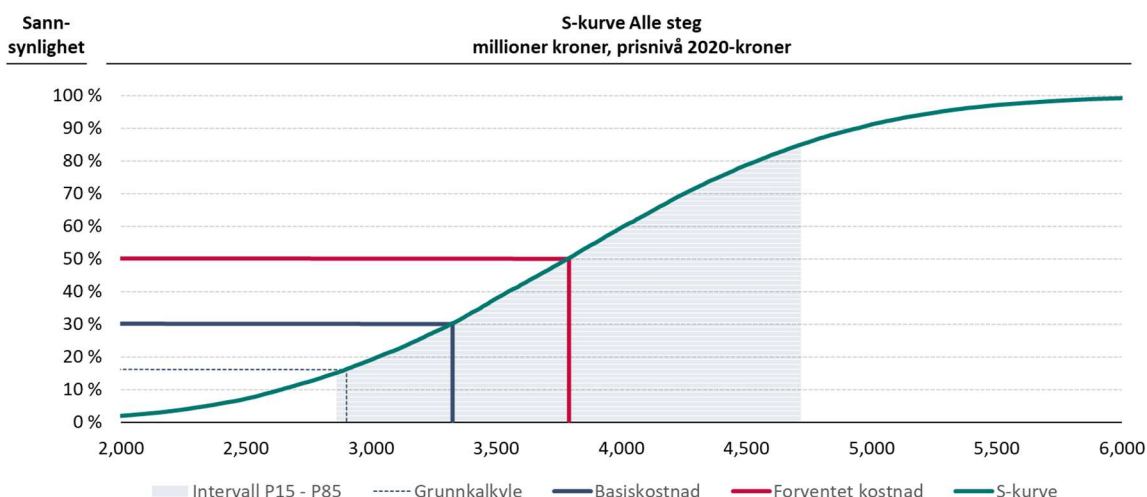
(MNOK, 2020-kroner inkl. mva.)	Program		Steg 1	
	MNOK	%	MNOK	%
Grunnkalkyle	2 903		1 090	
Uspesifisert	423	15 %	163	15 %
Basiskostnad	3 326		1 253	
Forventet tillegg	466	14 %	211	17 %
Forventet kostnad	3 792		1 464	
Usikkerhetsavsetning	925	24 %	297	20 %
P85	4 717		1 761	
Standardavvik	885	23 %	284	19 %

Tabell 9-1 Resultater fra usikkerhetsanalysen, program og steg 1

Som tabellen viser er standardavviket noe høyere på programnivå, som virker fornuftig med tanke på den lange tidshorizonten i programmet. Forventet tillegg er noe høyere for steg 1 enn samlet for programmet. Dette skyldes i hovedsak at man forventer noe mer høyreskjeve spenn på et par usikkerhetsdriver som ivaretar usikkerheten i ramp-up og læringseffekter over tid.

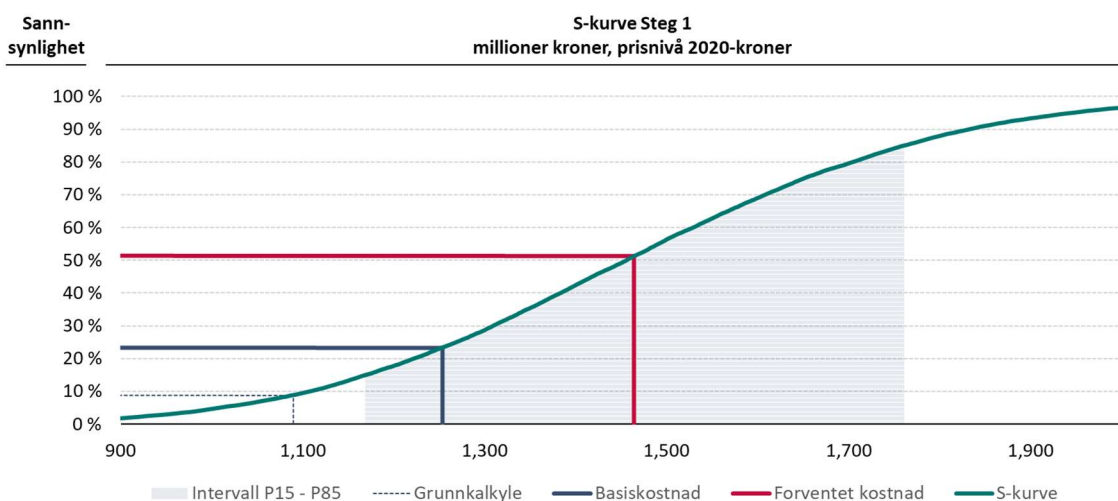
S-kurver og Tornadodiagram

Fordelingskurven (s-kurven) i figuren under viser sannsynligheten for å ikke overskride bestemte kostnadsnivåer.



Figur 9-1 Akkumulert sannsynlighetsfordeling (s-kurve) for programmet (inkl. mva.)

S-kurven viser en forventet kostnad for programmet på 3 792 MNOK. Det er ca. 30 % sannsynlighet for å ikke overskride basiskostnaden på 3 326 MNOK. Det relative standardavviket er på 23 %.



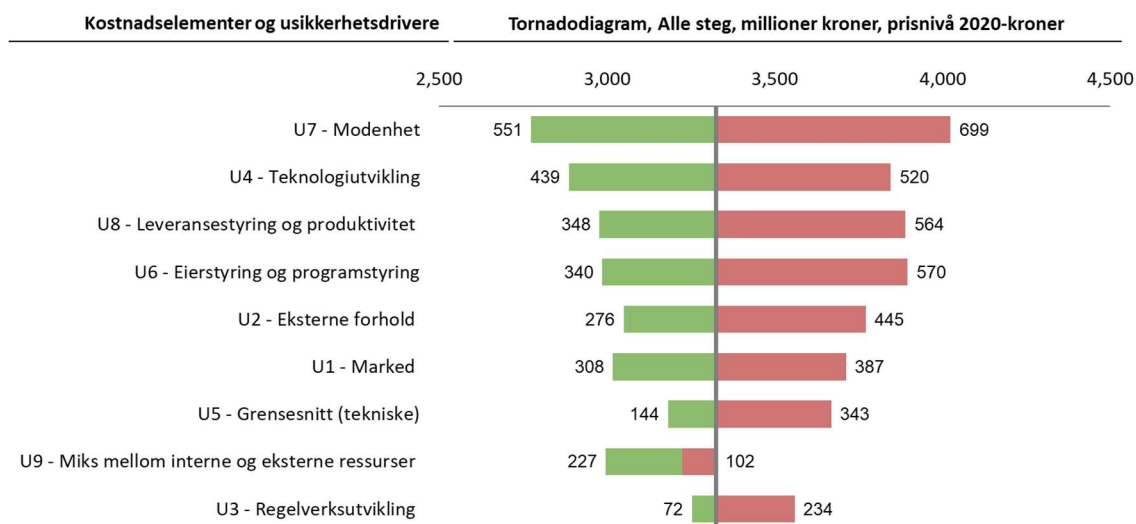
Figur 9-2 Akkumulert sannsynlighetsfordeling (s-kurve) for Steg 1 (inkl. mva.)

S- kurven for steg 1 viser en forventet kostnad på 1464 MNOK. Det er om lag 24 % sannsynlighet for å holde seg innenfor basiskostnaden.

Tornadodiagrammet under viser hvilke kostnadsposter og usikkerhetsdrivere som bidrar mest til den totale usikkerhet i programmet, og den enkelte kostnadsposts og usikkerhetsdrivers «skjevhet» med hensyn til utfallsrommet i forhold til programmets basisestimat. Y-aksen er gitt av basisestimatet.

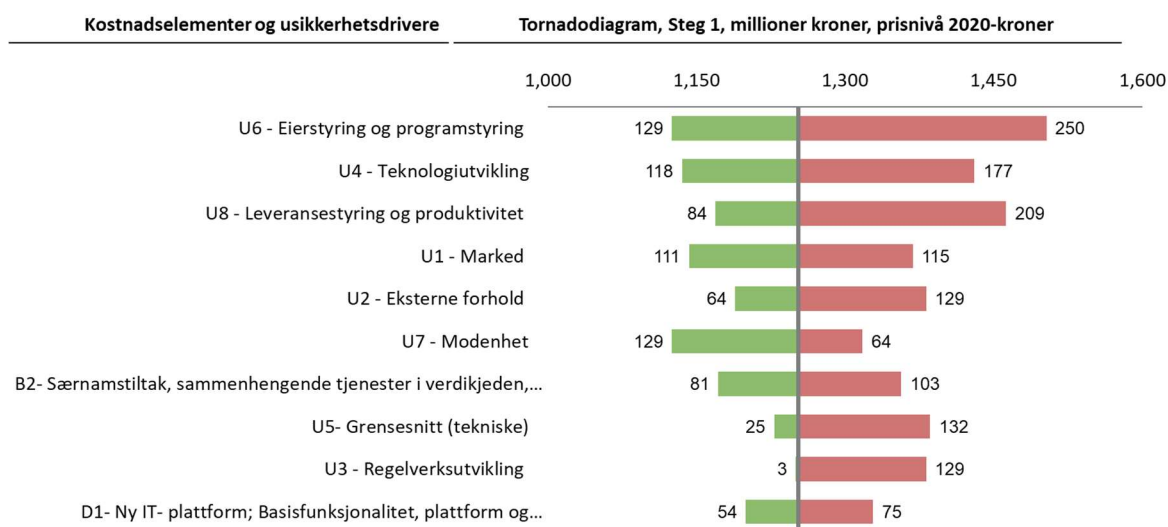
Kostnadspostenes og usikkerhetsdrivernes oppside er markert i grønt, mens nedsiden er markert i rødt. Skillet mellom grønn og rød angir mest sannsynlig verdi i forhold til basiskostnaden. Kostnadselementer og usikkerhetsdrivere som har størst grønn del bidrar til å redusere forventet kostnad. Motsatt vil kostnadselementer og usikkerhetsdrivere som har størst rød del bidra til å øke forventet kostnad.

Tornadodiagrammet for programmet er vist i Figur 9-3 under, og Tornadodiagrammet for steg 1 er vist i Figur 9-4.



Figur 9-3 Tornadodiagram, bidrag til samlet usikkerhet - Program

De tre største usikkerhetene for programmet er usikkerhetsdriverne «U7- Modenhet», «U4- Teknologiutvikling» og «U8- Leveransestyring og produktivitet». Detaljerte beskrivelser av usikkerhetene rangert i Tornadodiagrammet samt detaljer for usikkerhetsdrivere og kostnadsposter er vist i Vedlegg D.

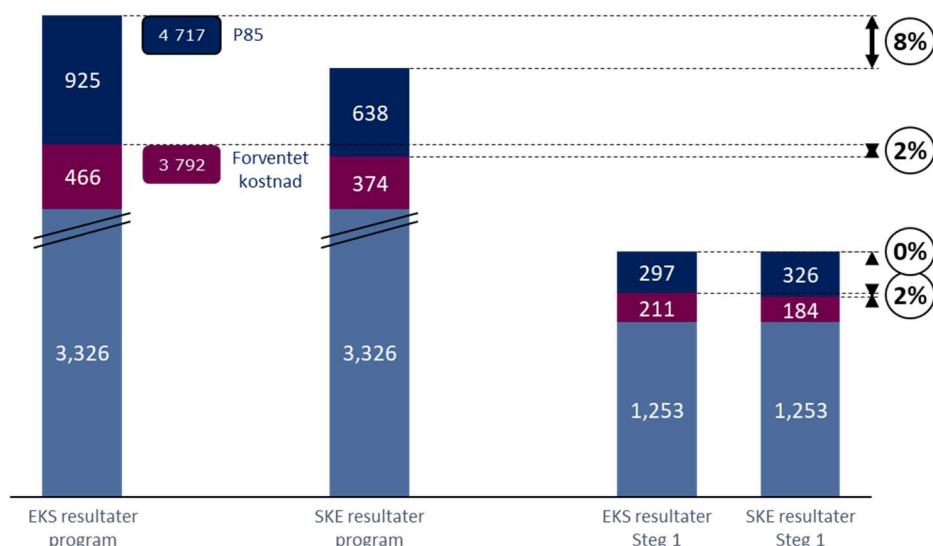


Figur 9-4 Tornadodiagram, bidrag til samlet usikkerhet - Steg 1

9.1.3 Sammenligning mot Skatteetatens usikkerhetsanalyse

I Figur 9-5 under fremstiller resultatene fra vår usikkerhetsanalyse i form av basiskostnad, forventet tillegg og usikkerhetsavsetning og resultater fra Skatteetatens analyse slik det er fremstilt i Vedlegg M. ¹⁰

¹⁰ Det er noe forskjell i resultater mellom det som er angitt i Vedlegg M- Usikkerhetsanalyse og tallene brukt i SSD. Prosentatsen for forventet tillegg og usikkerhetsavsetning per etat er lik og fordelt ut i estimatet, derfor fremstilles sammenligningen mot usikkerhetsanalysen slik den er beskrevet i Vedlegg M.



Figur 9-5 Sammenstilling med Skatteetatens usikkerhetsanalyse

Tallverdier i millioner kroner, prisnivå 2020- kroner, inkl. mva. Figuren viser at forventet kostnad på programnivå er 92 millioner kroner høyere enn forventet kostnad i Skatteetatens usikkerhetsanalyse, tilsvarende en differanse på 2 %. For steg 1 er forventet kostnad 27 MNOK høyere, som tilsvarende 2 %. P85 for steg 1 er tilnærmet like. Det relative standardavviket på programnivå er høyere i vår analyse, 23 % sammenlignet med 17 %. Forskjeller i resultater forklares med justeringer i hovedsak usikkerhetsdrivere og basis for usikkerhetsdrivere. Dette er nærmere redegjort for i Vedlegg D.

9.1.4 Anbefalinger

Tornadodiagrammene ovenfor indikerer hvilke usikkerhetsdrivere og kostnadselementer som bidrar mest til den totale usikkerheten. Tiltak bør derfor rettes inn mot elementer der de har størst effekt. Det er her prioritert tiltak i steg 1 og som spesifikt også adresserer programrisiko i de 2-3 første årene. Unntaket er usikkerhetsdriver U7-Modenhetsnivå som tilstrekkelig fanges opp av øvrige tiltak og anbefalinger i rapporten.

Tabell 9-2 Anbefalte tiltak for å utnytte muligheter og redusere risiko

Nr.	Anbefaling
9-1	<p>Eierstyring og programstyring (usikkerhetsdriver U6)</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Etablere gode og tydelige styrings- og rapporteringsmekanismer for å sikre at man har kontroll innad i programorganisasjonen, i de ulike prosjektene som etableres og på tvers av etater. (2) Definere mål om utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp, gjennom mulighetsrom ved aktiv bruk av smidig-kontrakter, for mer ansvar til leverandører for å sikre effektivitet og innovasjon. (3) Sikre god kontinuitet – ikke minst i utførende roller - og kapasitet i organisasjonen gjennom programmets levetid. <p>(Eierstyring/Programstyrene)</p>
9-2	<p>Teknologiutvikling (usikkerhetsdriver U4)</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Følge utviklingen i markedet og modne valg av løsninger før beslutning. (2) Beslutte og iverksette ny strategi i SKE for bruk av skyløsninger. (3) Anskaffe økonomiløsning senest mulig for å sikre modning krav og løsninger som tilbys i markedet på egnet sky-teknologi. Anskaffe produkt rundt sentrale tekniske og funksjonelle egenskaper, ikke vekte stor mengde detaljkrav. (4) Fleksible og innovative avtaler med leverandører for å unngå feil løsninger. (5) Utvide mulighetsrom for oppdrags- og tjenestekjøp gjennom smidig-kontrakter.

(SKE Programstyre/Programledelsen)

- 9-3 Leveransestyring og produktivitet (usikkerhetsdriver U8)
- (1) Etablere tilstrekkelig fremdrifts- og produksjonsoppfølging, måling og rapportering som basis for kontinuerlig fokus på omfangsoptimalisering og god kvalitet i utviklingsarbeidet.
 - (2) Etablere mekanismer og beslutningsroller som sikrer rettidige avklaringer og effektiv produksjon av brukerhistorier for konstruksjon.

(SKE Programstyre/Programledelsen)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

10 Design to cost (DTC) og styring innenfor økonomiske rammer

I avrop til Rammeavtalen og i tilføyelser underveis fremgår det følgende:

Kvalitetssikrer skal [...] foreslå en DTC-ramme for hele programmet, samt hvor stor del av samlet DTC-ramme som bør settes av til steg 1 (DTC-ramme for steg 1). Den foreslåtte DTC-rammen for programmet skal være en absolutt ramme som kan disponeres.

I løpet av kvalitetssikringen har FIN presisert at kvalitetssikrer står fritt til å foreslå en styringsmodell som egner seg for dette programmet, uavhengig av tidligere anbefalinger og beslutninger. FIN har også presisert at kvalitetssikrer må foreslå DTC-rammer, selv om kvalitetssikrer skulle mene at DTC ikke er godt egnet for dette programmet.

10.1 Om DTC-tilnærmingen

Spørsmålet om «design to cost» (heretter DTC) vært sentralt i kvalitetssikringen. Det har vært god dialog med Finansdepartementet underveis. Det følgende er ment å gi en oversikt gjennom å redegjøre for DTC-begreper og beskrive de føringer som er gitt for tiltaket.

DTC begrepet er en strategi/metode relatert til å optimalisere prosjekter med mål om å oppnå høyest mulig verdi innenfor økonomiske rammer. Metoden er benyttet i prosjekt- og produktutvikling i flere tiår, og hvor formålet langt på vei er det samme som for mer moderne begreper og metoder. Smidig gjennomføringsstrategi muliggjør også «design & build to cost» under gjennomføring, som i denne sammenheng dekkes av DTC-begrepet. I dag er begreper som fremhever verdi, nytte el. mer vanlig. Poenget er fortsatt å skape mest mulig verdi for pengene.

DTC er benyttet som strategi for tidligere statlige programmer og prosjekter underlagt Statens prosjektmodell. Også for store digitaliseringstiltak. Ifm. R108/19 og Finansdepartementets veileder for digitaliseringsprosjekter ble DTC introdusert i statens prosjektmodell. Det knyttes her til forprosjektfasen og/eller gjennomføringsfasen.

DTC begrepet knyttes ofte til en fast (absolutt) økonomisk ramme, en DTC-ramme, uten en usikkerhetsavsetning etter praksis i Statens prosjektmodell. Men metodikken er anvendbar også for stram styring mot en styringsramme med usikkerhetsavsetning, iht. i Statens prosjektmodell. Den felles styringsmetodikken omtales videre som en DTC-tilnærming i tråd med KS1-rapporten.

En DTC-tilnærming er altså en mer dynamisk styringsform med prioritering av omfang etter nytte-/kostprinsipper i gjennomføringen. For å sikre både smidighet og overordnet styring stilles nye krav til omfangsdefinisjon og omfangsstyring. Det gir større styringsmessig fleksibilitet og evne til å håndtere usikkerhet, herunder muliggjør det å søke optimalisering gjennom ny informasjon, læring og innovasjon. Strategisk styring mot mål og gevinster opprettholdes, noe som ikke alltid er tilfelle dersom smidig utvikling i for stor grad foregår på operativt nivå.

Vi mener generelt at en slik DTC-tilnærming bør legges til grunn for de fleste store digitaliseringsprosjekter. Disse har normalt en grad av smidig gjennomføringsstrategi, samtidig med at tydelige mål og overordnede krav må innfris. Metodikken anses å være relativt kjent og akseptert i fagmiljøer, men det kan være utfordrende å operasjonalisere tilnærmingen på en god måte på forskjellige styringsnivåer.

I KS1-rapporten for Fremtidens innkreving ga kvalitetssikrer følgende tilrådninger:

Helhet og hvert steg styres etter «design-to-cost-tilnærming» innenfor styringsrammen (P50) og det bør legges strenge nytte-kostnadsbetraktninger til grunn for å bruke av usikkerhetsavsetningen.

Forprosjektfasen bør legge opp til at tiltaket styres etter «design-to-cost-tilnærming» innenfor styringsrammen (P50), med tydelige krav til omfangsstyring og bruk av «pluss-liste» og usikkerhetsreserver for å sikre fleksibilitet og effektiv målstyring. En bør være svært forsiktig med å bruke av usikkerhetsavsetningen.

I forbindelse med konseptvalget besluttet regjeringen at programmet skulle gjennomføres i henhold til DTC, og at DTC-rammen skulle fastsettes etter KS2. Det etterfølgende mandatet til Skatteetaten følger opp dette. Det gir en tydelig føring på at forprosjektet skal legge til grunn at programmet i gjennomføringsfasen styres etter en DTC-tilnærming og innenfor en DTC-ramme. Med presisering som følger:

Dette innebærer at det i forbindelse med investeringsbeslutningen vil bli fastsatt en totalramme («DTC-rammen») for hele programmet. I tillegg skal det fastsettes DTC-rammer for hvert steg i programmet.

10.2 Om SSD «bygger opp under DTC-modellen¹¹»

Kvalitetssikrer har vurdert SSD å være godt gjennomarbeidet og at det kan sies å gjenspeile at Skatteetaten har mange store digitaliseringsprosjekter bak seg. Når det gjelder forprosjektets etterlevelse av føringer omkring DTC har det imidlertid vært svakheter og behov for avklaringer og tilleggsnotater. I SSD er det ikke redegjort eller foreslått DTC-rammer, eller tilstrekkelig for hvordan programmet har tenkt å tilpasse seg dette. Kvalitetssikrers redegjørelse og anbefalinger hviler i derfor i det vesentlige ikke på SSD. Det finnes ikke noen tydelig praksis rundt bruk av DTC i staten. I tråd med vårt oppdrag har vi derfor som del av kvalitetssikringen gjennomført en drøfting av forskjellige styringsstrategier, tiltakets omgang og gjennomføringsstrategi, relevant praksis mm. som grunnlag for å svare ut spørsmål omkring DTC.

Metoden forutsetter at omfanget er prioritert og at det er tydelig hva som i utgangspunktet legges til grunn for et valgt ambisjonsnivå («forpliktet omfang»), et minste akseptabelt nivå («kutt-liste») og et økt ambisjonsnivå som søkes oppnådd («pluss-liste»). I dette ligger at både kostnader og gevinster kan knyttes til de overordnede omfangselementene.

I oppfølgingen av Notat 1 og i dialog med Skatteetaten ble grunnlaget forbedret. Begrepene «obligatorisk» og «prioriterbart» omfang ble innført. Det «prioriterbare» omfanget angir en fleksibilitet i tiltaket. Dette i form av at konseptet kan sies å være innfridd gjennom kun å gjennomføre det «obligatoriske» omfanget. Tilnærmingen tilsier samtidig at et slikt scenario vil ha konsekvenser for måloppnåelse og for gevinstpotensialet.

Fleksibiliteten på overordnet nivå er som nevnt relativt lav. Det vil være en fleksibilitet på underliggende nivåer som vil komme frem gjennom videre detaljering (typisk må-bør-kan metodikk), men dette må anses å inngå i den operative styringen som skal underbygge en DTC-tilnærming. Noe forenklet kan vi si at fordelingen mellom obligatorisk og prioriterbart omfang er egnet for å vurdere styringsmessig fleksibilitet og DTC-rammer.

Basert på oppdatert grunnlag er vår vurdering at grunnleggende forutsetninger er på plass og at en DTC-tilnærming generelt er egnet. De strategier for organisering, styring og gjennomføring som fremgår av SSD er etter vår vurdering lagt opp til en slik dynamisk og nytte-/kostnadsorientert styring.

Det forutsettes at SSD/grunnlag oppdateres i henhold til de endringer som har skjedd i løpet av kvalitetssikringen og videre operasjonaliseres i den operative styringen.

¹¹ Referanse til føringer i avrop for KS2

10.3 Vurdering av nytte-/kostnadsvirkninger ved omfangsreduksjoner

Det er overordnet to målsettinger som må innfris på et akseptabelt nivå for å realisere konseptvalget på en levedyktig måte og med tilstrekkelig samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

1. IT-Modernisering av innkrevingsløsninger
2. Sammenhengende tjenester

I avropet for KS2 henleder Finansdepartementet oppmerksomhet rundt den betydelige moderniseringen som skal skje i Skatteetaten, og ber kvalitetssikrer:

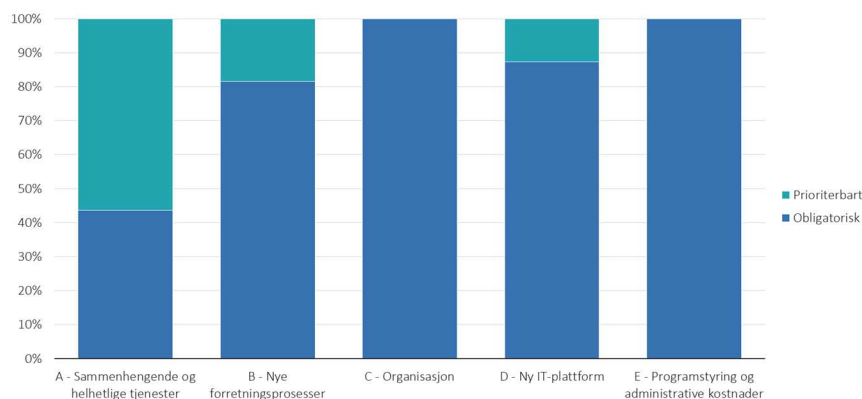
[...] særlig vurderer om styringsdokumentet i stor nok grad sikrer at programmet kan styres på en slik måte at de grunnleggende behovene for IT-modernisering i etaten blir realisert

En DTC-ramme må derfor legges på et nivå som gir tilstrekkelig sannsynlighet for å realisere de to overordnede målsettingene på et tilfredsstillende nivå. Samtidig bør en unngå risiko for sub-optimalisering gjennom at reelle behov unødig utsettes og/eller viktige samfunnsgevinster utsettes eller faller bort. Den motsatte faren er at prosjektet gis en romslig ramme uten en klart definert pluss-liste. Et nytte-/kostnadsperspektiv kan her komme i konflikt med et behov for kostnadskontroll og mekanismer for å unngå omfangsøkning med lav marginalnytte.

10.3.1 Fleksibilitet i omfang

Som et resultat av kvalitetssikringen er programmets omfang tydeligere stykket opp gjennom å introdusere «obligatorisk» og «prioriterbart» omfang relatert til det to overordnede målsettingen nevnt over.

Figur viser fordelingen mellom obligatorisk og prioriterbart fordelt per område for programmet. Det viser at det er 85% obligatorisk og 15% prioriterbart omfang for modernisering (området B og D) og tilsvarende 44% obligatorisk og 56% prioriterbart omfang for sammenhengende tjenester (A). Dette er nærmere beskrevet i avsnittet under. Områdene C og E er i denne sammenheng av mindre interesse. Samlet for programmet utgjør den prioriterbare andelen kun 20% av investeringskostnadene.



Figur 10-1 Fordeling av obligatorisk og prioriterbart omfang pr. PNS-område, Programnivå

10.3.2 Nytte-/kostnadsvirkninger ved kutt-scenarior

Ved en betydelig kostnadsoverskridelse oppstår det et mulig «kutt-scenarior» hvor det prioriterbare omfanget må kuttes. Et «worst-case» scenarior hvor alt prioriterbart omfang tas ut, gir et kutt i investeringsomfanget på 20 prosent (basiskostnad). Dersom dette scenarior inntreffer så vil det kuttes mest i område A – Sammenhengende og helhetlige tjenester, hvor 56% er prioriterbart, noe som tilsvarer omtrent 230 millioner kroner i grunnkalkylen eks. moms. De største postene som prioriteres vekk knyttes til «Starte og drive en bedrift» som er et samarbeid mellom Skatteetaten og Brønnøysund, og «Sammenhengende tjenester innkreving» som

handler om at Skatt og NAV skal levere sammen. Videre kuttes det også i område B – Nye forretningsprosesser hvor 18 prosent er definert som prioritertbart omfang (140 millioner kroner), og i D – Ny IT-plattform som har 13% prioritertbart omfang (100 millioner kroner).

Kutt i det prioriterte omfanget får også konsekvenser på nyttesiden. Videre illustrerer vi hvordan et kutt kan påvirke den prissatte og ikke-prissatte nyttegevinstene.

De prissatte gevinstene påvirkes relativt mindre dersom det prioriterte omfanget kuttes. Det prioriterte omfanget tilsvarer altså 20 prosent av investeringskostnadene (basiskostnad), og ifølge Skatteetaten medfører dette 8 prosent reduserte gevinster for Divisjon innkreving. Kuttet har ingen effekt for AN ettersom prosessforbedringene inngår i det obligatoriske omfanget. Næringslivets gevinster reduseres med 2 prosent og person med 6 prosent, dersom det prioriterte omfanget kuttes.

Et «kutt-scenario» hvor kostnadsoverskridelser fører til at alt prioritertbart omfang tas ut, estimeres å gi noe høyere prissatt netto nytte, ettersom kutt i investeringskostnader er høyere enn reduksjon i prissatt nytte. Totalt sett utgjør dette en reduksjon på 9 prosent for samlet kostnad og ca. 5 prosent reduksjon i samlet prissatt nytte. Hvis man kun ser på prissatte effekter, er det altså en fordel å kutte det prioriterte. Et slikt kutt vil imidlertid gi lavere ikke-prissatt nytte, særlig knyttet til effektindikatorer for sammenhengende tjenester. Siden ikke-prissatt nytte er noe utydelig beskrevet i SSD, er det vanskelig å få godt tak på hvor mye ikke-prissatt nytte som blir borte. Skatteetaten anslår at effekten for bedre sammenhengende tjenester mellom offentlig aktører reduseres med 26-50 prosent. I tillegg vil de ikke-prissatte gevinstene relatert til person og næringsliv reduseres med 25-40 prosent. Resultatet er derfor tydelig negativ effekt på måloppnåelse. Vår vurdering at et kutt vil medføre en relativt stor reduksjon i det ikke-prissatte gevinstbildet, særlig det som knyttes til sammenhengende tjenester. Vi konkluderer at det prioriterte omfanget trolig er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men det er ikke et like robust resultat som resultatet om at hele programmet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Etter hvert som programmet stegvis går fremover, vil nytte og kostnad av det prioriterte omfanget fremtre tydeligere.

10.4 Utledning av DTC-rammer for Program og Steg 1

Kvalitetssikrers oppdrag innebærer å utlede et forslag til DTC-rammer for både program og steg 1. Dette uavhengig av om vi skulle mene at det å styre mot en DTC-ramme ikke er godt egnet for verken program eller steg 1. Dette kommer vi tilbake til senere i kapittel 10.5.

Vi har tatt utgangspunkt i hvorvidt program og/eller steg 1 kan sies å være egnet for en DTC-ramme definert av forventet kostnad (P50-verdi). Et slikt nivå er indikert i føringer og kan legges til grunn dersom det kan anses å være tilstrekkelig for å sikre konseptvalget.

Vurdering av DTC-rammer tilsvarende en forventet kostnad (P50-verdi)

Basert på kvalitetssikrers vurdering av omfanget i og kapittel 5 fremgår det at vi mener den styringsmessige fleksibiliteten, muligheten for å gjøre prioriteringer innenfor tilnærmet uendret måloppnåelse, må anses som lav.

Kutt av alt «prioritertbart» omfang vil fortsatt realisere konseptvalget. Imidlertid vil det å betrakte hele det prioriterte omfanget som en kutt-liste være svært optimistisk med tanke på styringsmessig fleksibilitet. Beslutninger må fattes relativt tidlig i hvert steg. Samlet utgjør derfor det prioriterte omfanget en relativt liten usikkerhetsbuffer og som fort kan medføre økt risiko for sub-optimale veivalg og/eller dårligere kostnadseffektivitet. Dette inkluderer også et levetidsperspektiv. Det er stor kostnadsusikkerhet knyttet til å sikre en omfattende IT-modernisering som vil pågå i hele programperioden.

SSD beskriver en «pluss-liste» som er kommet frem gjennom kutt i omfang i løpet av forprosjektfasen, ref. kapittel 8.3. Skatteetaten har gitt uttrykk for at de har forsøkt å prioritere omfang ut for å begrense et allerede stort program. Pluss-listen er grovt estimert til 150-200 mill. kroner

og representerer muligheter som eventuelt må veies opp mot muligheter som oppstår underveis. De inngår ikke i beregningen av en P50-verdi.

Basert på nytte/kostnadsvurderinger i kapittel 10.3 er det som nevnt vanskelig å argumentere for at det «prioriterbare» omfanget kun er ønskelig å realisere dersom alt omfang gjennomføres til forventet kostnad. Selv om kutt i alt det prioriterbare omfanget reduserer den prissatte gevinsten i liten grad, vil de ikke-prissatte gevinstene reduseres med 10-50% avhengig av gevinstområder. Disse forventes å bli konkretisert underveis i programmet. Basert på forutsetningene vi har lagt til grunn, vil selv en investeringskost tilsvarende P85 gi høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn 20% kutt i omfang. For steg 1 er fleksibiliteten dårligere enn for programmet som helhet, slik at kutt i det vesentlige ville bety utsettelse til senere steg. Kvalitetssikrer konkluderer derfor med at en DTC-ramme på P50-nivå ikke kan anbefales, verken for programmet eller for steg 1.

Utleddning av DTC-rammer for Program og Steg 1

Siden vi vår tilrådning er at en DTC-ramme på P50-nivå vurderes som uegnet for både programmet og steg 1, forutsetter det videre betraktninger om hvilke usikkerhetsavsetninger som i så fall bør inngå for å sikre måloppnåelse (ref. kapittel 2 og 5).

Utleddning av mulige DTC-rammer for program og steg 1 er basert på kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Usikkerhetsanalysen er gjennomført i tråd med tradisjonell tilnærming og beregning av P50- og P85-verdier som utgangspunkt for å definere styrings- og kostnadsrammer, etter etablert metodikk.

Skatteetaten har etter vår forståelse lagt til grunn en tenkning der IT-moderniseringen er mest sårbar og best egnet for en tradisjonell styring med en usikkerhetsavsetning tilsvarende P85, eventuelt fratrukket for en kuttliste. De sammenhengende tjenestene er mer fleksible og hvor en ser mulighet for en strammere styring innenfor en ramme basert på P50. I dette ligger også en vurdering av at handlingsrommet for å finne nye løsninger og optimalisere prosjektet er større.

Følgende Figur 10-2 beskriver kort kvalitetssikrers tilnærming til å utlede DTC-rammer for program og steg 1. Etterfølgende Figur 10-3 og Figur 10-4 illustrerer utleddningen av DTC-rammer for henholdsvis program og steg 1.

Felles tilnærming for både Program og Steg 1

1. Modernisering innkreving

- A. Obligatorisk omfang må realiseres, høy sikkerhet (85% tilsvarende P85-verdi)
- B. Prioriterbart omfang bør realiseres, med rimelig sikkerhet (50%)

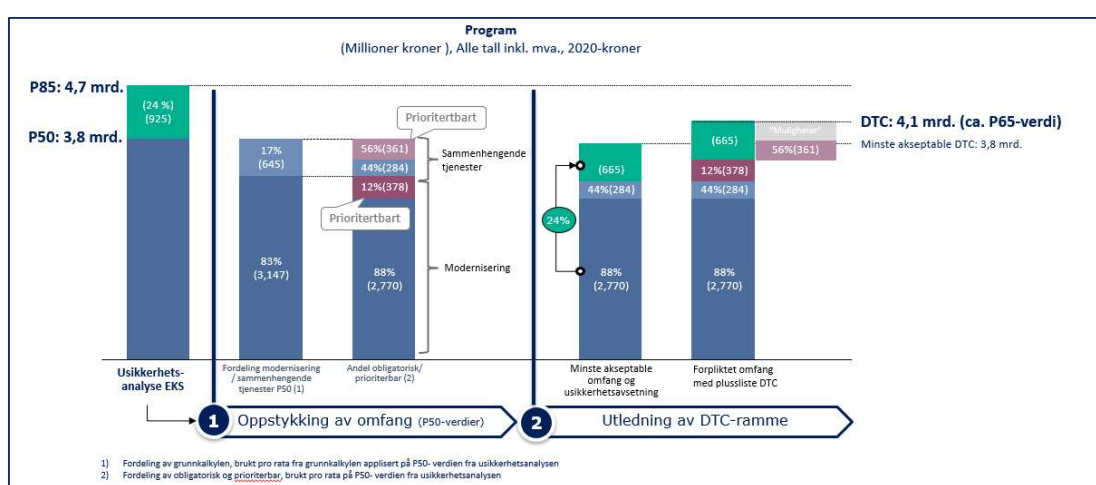
2. Sammenhengende tjenester

- A. Obligatorisk omfang må realiseres med høy sikkerhet, dog mindre kritisk enn modernisering og kan ved knapphet prioriteres fremfor prioriterbart omfang (50%)
- B. Prioriterbart omfang bør realiseres men defineres som en pluss-liste. Realiseres i takt med trygghet for at usikkerhetsavsetning (ref. 1.A) ikke benyttes.

Merknader

- Prioritering hensyntatt gevinster så langt det pt. er mulig
- Fordeling mellom 1.B og 2.B (kutt- og plussliste) kan omfordeles uten vesentlig påvirkning på DTC-rammen.
- Hensyntar betraktninger opp mot normal usikkerhetsavsetning hensyntatt en «robust kuttliste»

Figur 10-2 Tilnærming for å utlede DTC-rammer



Figur 10-3 Mulig DTC-ramme Program

Forklaring av figur 10-3, og hvor de samme prinsipper gjelder for figur 10-4:

Med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen og P50-verdi stykkes omfanget opp (1). Først i fordeling mellom modernisering og sammenhengende tjenester (stolpe 2), deretter videre ned i obligatorisk og prioriterbart omfang for hhv. modernisering og sammenhengende tjenester (stolpe 3).

I (2) utledes en DTC-ramme der siste stolpe (stolpe 5) viser hva som legges til grunn for kvalitetssikrers anbefaling.

- Stolpe 4 er (kun) en del av utledningen og indikerer en minste akseptabel DTC-ramme. Denne er basert på et minste akseptabelt omfang (kun obligatorisk, P50 verdier) og det vi vurderer som en minste akseptable usikkerhetsavsetning basert på tilnærmingen beskrevet i figur 10-2. Konkret legges det her til en usikkerhetsavsetning kun for obligatorisk omfang modernisering. Tilnærmingen viser at en DTC-ramme tilsvarende P50 sammenfaller med det vi har utledet som en minste akseptable DTC-ramme. Sett sammen med stolpe 5, fremgår at det i et forventet scenario vil være mulig også å realisere store deler av det prioriterbare omfanget. 665 mill. kr. i usikkerhetsavsetning kan i et slikt scenario benyttes til å realisere ca. 90% av det prioriterbare omfanget, som samlet utgjør 739 mill. kr. (378+361).
- En minste akseptabel DTC-ramme (stolpe 4) vurderes som strengt ift. omfang planlagt og fremlagt i SSD. Det utledes derfor et logisk neste nivå, vist i stolpe 5. Her legges det til ca. halvparten av det prioriterbare omfanget, mens resterende ses opp mot usikkerhetsavsetningen og utgjør dermed en «plussliste». Primært definerer dette et nivå, ikke eksakt hva som inngår i plusslisten. Begrunnelse for endelig anbefaling gis i slutten av kapittelet.

stor og nye behov vil oppstå. Fleksibilitet og en rimelig usikkerhetsreserve bør stå i forhold til viktige målsettinger. Samtidig kan en vektlegge insentiver som bidrar til optimalisering og som motvirker risiko for uønsket omfangs- og/eller formålsglidning og derfor har en tydelig slutt. Det vil uansett oppstå nye behov som best løses som en del av ordinær forvaltning eller som nye satsninger.

Vi mener samlet sett at programmet kan styres mot fremlagte forslag til en DTC-ramme, og at det kan ha noen fordeler fremfor vanlig praksis i Statens prosjektmodell.

Vi har vektlagt følgende:

- DTC-rammen er relativt robust og gir høy sikkerhet for å realisere konseptet på en levedyktig måte, gir rimelig sikkerhet for å realisere hele omfanget, og i et forventet scenario et visst handlingsrom for å ta inn muligheter underveis.
- Tydelig signal til programorganisasjon og samarbeidende etater om kontinuerlig å prioritere etter nytte-/kost-prinsipper, og ikke minst synliggjøre effekter og gevinster underveis for å rede grunnen for investeringsbeslutninger i steg 2 og 3.
- Tydelig, forutsigbar ramme og i tråd med Regjeringens beslutning etter KS1.
- Mulig å håndtere en situasjon der DTC-rammen skulle vise seg å være høyere enn nødvendig.

Det kan hevdes at en høyere DTC-ramme kan forsvares i et nytte-/kostnadsperspektiv. Det vil samtidig med relativt høy sannsynlighet gi et for stort handlingsrom som kan bidra til å redusere både kostnadseffektivitet og nytteoptimalisering.

Anbefalingen gis med følgende forutsetninger:

- a) Det må ved inngangen til steg 2 legges frem en revidert gjennomføringsstrategi for steg 2 og 3 som sikrer større fleksibilitet mot slutten av programmet.
- b) Det må i steg 3 tas stilling til om det er riktig å maksimere nytte innenfor DTC-rammen, eller om det defineres en ramme som tilsier at programmets DTC-ramme ikke skal benyttes.

Kvalitetssikrer anbefaler at Steg 1 styres mot styringsramme (P50-verdi) med usikkerhetsavsetning dekket av Programmets DTC-ramme

Basert på tilvarende vurderinger og betraktninger som for programmet er vår vurdering at det ikke er fordeler ved en DTC-ramme som veier opp for ulemper og økt risiko. Følgende vektlegges:

- Steg 1 inneholder primært omfang som senere steg hviler på.
- Planlagte brukerrettede tjenester i steget, har lite innsparingspotensial, gir god prissatt nytte og passer godt i steget.
- En DTC-ramme for steg 1 som resulterer i kutt, vil derfor kun bety å forflytte omfang til senere.
- Flytting av nødvendig omfang gir i utgangspunktet dårligere effektivitet og høyere total kostnad.
- Generelt vil programmet likevel ha incentiver til å kutte omfang i steg 1 hvis mulig, for å spare inn til finansiell fleksibilitet til senere steg.

Anbefalinger som kommer frem i dette kapitlet gis som en del av tilrådninger om styrings- og kostnadsrammer i kapittel 11.

11 Tilrådninger om styrings- og kostnadsrammer

Iht. Rammeavtalen skal kvalitetssikrer gi tilrådning om kostnadsramme og styringsramme for prosjektet. Kostnadsrammen er det nivå som Stortinget inviteres til å vedta. Kostnadsrammen utgjør det øvre finansielle tak for prosjektet og vil normalt dimensjoneres til ikke neddiskonterte investeringskostnader inkl. mva., angitt som P85 fratrukket prosjektets kuttliste. Det forutsettes av vi som leverandør likevel vurderer særskilt om det er forhold som taler for å fravike hovedregelen.

Styringsrammen er det nivå utøvende etat forventes å levere prosjektet for. Styringsrammen settes normalt til ikke-neddiskonterte investeringskostnader inkl. mva., angitt som P50. Også her forutsettes det at vi som leverandør vurderer særskilt om det foreligger spesielle forhold som taler for å fravike hovedregelen.

I avrop til Rammeavtalen er det gitt føringer angående DTC, se. Kapittel 10. Det skal anbefales økonomiske rammer for programmet Fremtidens innkreving og for første gjennomføringssteg i programmet, steg 1. Hovedanbefaling etterfølges av resultater av usikkerhetsanalysen og DTC-utledning i Tabell 11-1 og Tabell 11-2

For Programmet foreslås styring innenfor en DTC-ramme i tråd med regjeringens beslutning etter KS1. DTC-rammen foreslås satt til 4,1 mrd. kroner.

For Steg 1 foreslås styring mot forventet kostnad med styringsramme (P50) og usikkerhetsavsetning som inngår i Programmets DTC-ramme.

Anbefalte forutsetninger tilknyttet tilrådning om økonomiske rammer er beskrevet i Tabell 11-3

Tabell 11-1 Programmet i SSD og KS2. Millioner 2020-kroner inkl. mva.

Programmet (P)	SSD		KS2	
	MNOK	%	MNOK	%
Basiskostnad	3 326		3 326	
Forventet tillegg	360	11 %	466	14%
P50	3 685		3 792	
DTC-ramme (P65)	-		4 100	
Usikkerhetsavsetning	774	21 %	-	
P85	4 459		4717	

Kilde: SSD, Metier OEC og Vista Analyse.

Tabell 11-2 Steg 1 i Programmet i SSD og KS2. Millioner 2020-kroner inkl. mva.

Steg 1 (S1)	SSD		KS2	
	MNOK	%	MNOK	%
Basiskostnad	1 253		1 253	
Forventet tillegg	177		211	17%
Styringsramme (P50)	1 430		1 464	
Usikkerhetsavsetning	380		297	20%
P85	1 810		1 761	

Kilde: SSD, Metier OEC og Vista Analyse.

Tabell 11-3 Anbefalte forutsetninger tilknyttet tilrådninger om økonomiske rammer

Nr.	Anbefaling
11-1 (P)	Programmet anbefales styrt innenfor en robust DTC-ramme i tråd med kvalitetssikrers tilrådning om styrings- og kostnadsrammer
11-2 (P)	<p>DTC-ramme for programmet må følges opp mht. anbefalte forutsetninger:</p> <p>(1) Det må ved inngangen til steg 2 legges frem en revidert gjennomføringsstrategi for steg 2 og 3 som sikrer større fleksibilitet mot slutten av programmet. (<u>Eierstyring/ Programstyring</u>)</p> <p>(2) Det må i beslutning om steg 3 tas stilling til om det er riktig å maksimere nytte innenfor DTC-rammen, eller om det defineres en ramme som tilsier at programmets DTC-ramme ikke skal benyttes. (<u>Eierstyring/ KS2</u>)</p>
11-3 (S1)	Steg 1 anbefales styrt mot styringsramme (P50-verdi) med usikkerhetsavsetning dekket av programmets DTC-ramme
11-4 (S1)	Usikkerhetsavsetningen i steg 1 inngår i programmets DTC og det må sikres mekanismer for å håndtere dette. Bruk av programmets usikkerhetsavsetning bør kun benyttes gjennom strenge kriterier og hvor konsekvenser for programmet er utredet. Usikkerhetsavsetningen bør eies av Finansdepartementet. (<u>Finansdepartementet</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

12 Anbefalinger samlet

Her gis en samlet oversikt over alle anbefalinger som kvalitetssikrer gir i denne KS2-rapporten. Nummereringen av tilrådingene framkommer slik: Første siffer angir kapittel i denne rapporten, andre siffer angir fortløpende nummerering av anbefalingene innen kapitlet. Anbefalinger primært rettet ift. er angitt med (P), Steg 1 med (S1).

Vi strukturerer deretter tilrådingene løpende i henhold til kapittelinnstillingen. Det er valgt å ikke strukturere anbefalinger etter styringsnivå. Flere av anbefalingene har relevans på to styringsnivåer, og vi anser at det er en fordel å gjøre seg kjent med helheten.

Våre tilrådingene til kostnads- og styringsramme gjentas ikke her, kun anbefalinger tilknyttet disse (kapittel 11). Dette gjelder også kapittel 9.1.4 om DTC som redegjør for det som fremkommer i kapittel 11.

Grunnleggende forutsetninger (kapittel 2)

Nr.	Anbefalinger
2-1 (P)	Målnedbrytningen bør bearbeides videre i forbindelse med at gevinstrealiseringsplanen utvikles, herunder sikre tydelig begrepsbruk som understøtter stort behov for effektiv kommunikasjon i en stor og tverretattlig prosjektorganisasjon. (<u>Eierstyring/Programstyrene</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Organisering, overordnet styring og finansieringsmodell (kapittel 3)

Merknad: Bør ses i sammenheng med anbefalinger gitt i kapittel 11 og gjengitt under.

Nr.	Anbefalinger
3-1 (P)	Tverrdepartementalt kontaktforum har en viktig rolle i å sikre tverretattlig samordning. Organets rolle og ansvar i koordinering og samstyring bør gjøres tydeligere. Benevnelse som "kontaktforum" bør vurderes endret. (<u>Finansdepartementet</u>)
3-2 (P)	Tverrdepartementalt kontaktforum bør primært tilpasses behov for tett samordning med samarbeidende departementer og etater som bidrar med prosjektfinansiering gjennom sin styringslinje iht. finansieringsmodellen. (<u>Finansdepartementet</u>)
3-3 (P)	Tverretattlig Programstyre sin rolle må oppdateres og bli tydeligere på ansvaret for alle prosjekter der samarbeidende etater har en rolle, og ikke kun knyttes til prosjekter eid av andre etater. (<u>Programstyrene</u>)
3-4 (P)	<ol style="list-style-type: none">Finansiering med tildeling via eierdepartementer i tråd med Finansdepartementets fremlagte finansieringsmodell støttes. Dette når etater har et vesentlig bidrag og det oppstår et reelt og finansielt samordningsbehov på departementsnivå. (<u>Finansdepartementet</u>)De samarbeidende etatene, NAV, Politiet og Brønnøysundregisteret i steg 1, bør tildeles beløp som tilsvarer basiskostnad for planlagt arbeidsomfang og ressursbruk tilknyttet alle prosjekter som skal styres gjennom programmets styringsstruktur. (<u>Finansdepartementet</u>)Finansieringsmodellen må sammenstilles, detaljeres og innarbeides i overordnede styrende dokumenter. Kvalitetssikrers betraktninger* som begrunner anbefaling (2) bør inkluderes. (<u>Finansdepartementet</u>)
3-5 (P)	Sikre styringsprinsipp om at fastsettelse av økonomiske rammer og toleranser på prosjektnivå, tildeling og autorisasjon til bruk av midler, skal foregå i programmets styringsstruktur. (<u>Eierstyring/Programstyrene</u>)
3-6 (P)	Sikre oppfølging av en helhetlig plan og struktur for styrende dokumentasjon i programmet og bruken av SSD i styring på relevante nivåer. (<u>Eierstyring/Programstyrene</u>)

* I kvalitetssikrers vurderinger i KS2-rapportens kapittel 3

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Løsnings- og gjennomføringsstrategier (kapittel 4)

Nr.	Anbefalinger
4-1 (S1)	Sikre oppfølging av en tiltaksplan for regulatoriske risikoer. (<u>SKE Programstyre</u>)

4-2 (P)	Etablere tiltak og mål for utvidet styringsmessig fleksibilitet i steg 1 og program. (<u>SKE Programstyre</u>)
4-3 (S1)	Etablere eksplisitt og omforent forståelse av ulike interesser, praksis og kultur, mellom samarbeidende etater. (<u>Tverretattlig programstyre</u>)
4-4 (S1)	Anskaffe økonomiløsning rundt sentrale tekniske og funksjonelle egenskaper, samt hensyn til tilgang på spisskompetanse, fremfor vektning av stor mengde detaljkrav. (<u>SKE Programstyre</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Kontraktstrategi (kapittel 5)

Nr.	Anbefalinger
5-1 (P)	Kontraktstrategien er hensiktsmessig, men på overordnet nivå og derfor sentralt å følge opp i den videre eierstyringen (<u>Finansdepartementet</u>).
5-2 (D)	Definere mål for utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp, gjennom aktiv bruk av smidig-kontrakter. (<u>SKE Programstyre</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Samfunnsøkonomisk analyse (kapittel 6)

Nr.	Anbefalinger
6-1	Det er stor usikkerhet knyttet til gevinster fra reduserte årsverk i Div. innkreving og AN. Vi anbefaler derfor at den samfunnsøkonomiske analysen legger til grunn nedjustert prissatt nytte. Sensitivitet 1a, 2 og 3 gir etter vår vurdering til sammen et bedre inntrykk for forventet nytte enn hovedberegningen i SSD. (<u>Programstyrene/Programledelsen</u>)
6-2	Den ikke-prissatte nytten for næringsliv og personer som realiseres i steg 1 bør beskrives tydeligere og knyttes til konkrete samarbeidsaktiviteter med de fire samarbeidende etatene. (<u>Programstyrene/-ledelsen</u>)
6-3	Den ikke-prissatte gevinsten av sammenhengende tjenester som ikke er under planlegging, bør konkretiseres og beskrives som en opsjon. (<u>Programstyrene/Programledelsen</u>)
6-4	Effektivisering av AN vil gi lavere gebyrer for utleggsbegjæring. Det er derfor en gevinst for kreditorer, ikke staten. Dermed utgår skattefinansieringsgevinsten av effektivisering i AN. Reduserte gebyrer bør ikke beskrives som en ikke-prissatt virkning. (<u>Programstyrene/Programledelsen</u>)
6-5	Den samfunnsøkonomiske analysen bør også oppdateres med nye kostnadstall fra vår KS2-rapport. (<u>Programstyrene/-ledelsen</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Suksessfaktorer og fallgruver (kapittel 7)

Nr.	Anbefaling - Program (P), Steg 1 (S1), Kritisk suksessfaktor (KSF) og fallgruver
7-1 (P)	KSF: Realisere synlig nytte fra sammenhengende tjenester tidlig. (<u>Programstyrene</u>) Lykkes med utformingen av de brukerrettede tjenestene gjennom steg 1 og realisere planlagte gevinster, for å få tverrsektoriell og politisk "drahjelp" til mer utfordrende tjenester i de neste steg. Sikre suksesshistorie tidlig.
7-2 (P)	KSF: Tidlig nok konkretisere og iverksette tiltak for flere nødvendige regelverksendringer. (<u>Programstyrene</u>) Identifisere og implementere behov for flere regelverksendringer gjennom tverrsektoriell koordinering.
7-3 (P)	KSF: Forankret gevinstrealiseringsplan som konkretiserer mål for endringstiltak. (<u>Eierstyring</u>)
7-4 (P)	Fallgruve: Lite innovasjon med leverandører og etater, slik at ny plattform og tjenester blir utidsmessige og dyre. (<u>Programstyrene</u>)
7-5 (P)	Fallgruve: Lav utnyttelse av smidig-avtaler og tjenestekjøp for økt utnyttelse av leverandørkompetanse og -ansvar. (<u>Programstyrene</u>)
7-6 (P)	Fallgruve: Løsninger utfordres av personvernregelverk og manglende legitimitet etter implementering. (<u>Programstyrene</u>)

	Det kreves proaktive tiltak innenfor eksisterende regler, særlig personvern, i den videre konkretisering. Også kommunikasjons tiltak overfor befolkningen for legitimitet.
7-7 (S1)	KSF: Tidlig iverksette tiltak for endring av enhetlige innkrevingsprosesser. (<u>Programstyrene, Skatteetaten</u>) Programmet forutsettes å raskt å få konsekvenser for mange ansatte og krever en tydelig plan og involvering fra etatsledelsen. Avgjørende for gevinstuttak.
7-8 (S1)	KSF: Lykkes med utformingen av de brukerrettede tjenestene, for tverrsektoriell involvering. (<u>Programstyrene</u>)
7-9 (S1)	KSF: Prosjekter og leveranser med lite avhengigheter, for reduksjon av gjennomføringsrisiko. (<u>Programstyrene</u>)
7-10 (S1)	Fallgruve: Manglende forståelse og aksept for styringsmodellen i overordnet styring av programmet. (<u>Eierstyring</u>) Leveranser fra samarbeidende etater er kritiske for å lykkes med konseptvalget. Krever effektiv og åpen styringsdialog på alle nivåer; tverrdepartemental koordinering, etatenes styringslinjer og tverretattlig programstyre og programstyre i SKE. (<u>Eierstyring, samhandlende departementer og etater</u>)
7-11 (S1)	Fallgruve: Anskaffe økonomiløsning i S1 med feil kriterier og dårlig match i marked. (Programstyre Skatt). Skybasert økonomiløsning vil være utfordrende å anskaffe og implementere i samlet innkrevingsløsning, særlig ved manglende fleksibilitet og arkitekturstrategi ved vurdering av gap mellom standardprodukt og eventuelt stor mengde detaljerte krav, samt manglende spisskompetanse på produkt.
7-12 (S1)	Fallgruve: Lite effektivt produkteierskap i Skatt og andre etater skaper dårlige beslutninger og forsinkelser. (Programstyrene)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Omfang og kostnadsestimat – Program og Steg 1 (kapittel 8)

Nr.	Anbefaling
8-1 (P)	Sikre konsistens og entydig koding mellom PNS nivå 1-4 og leveransepakker. (<u>Programledelse</u>)
8-2 (S1)	Bruke erfaringstall fra utvikling til kalibrering av påslagsmodellen gjennom steg 1 til planlegging av etterfølgende steg, og for helhetlig styring mot økonomiske rammer. (<u>Programledelse</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Usikkerhetsanalyse (kapittel 9)

Tabell 12-1 Anbefalte tiltak for å utnytte muligheter og redusere risiko

Nr.	Anbefaling
9-1	Eierstyring og programstyring (usikkerhetsdriver U6) (4) Etablere gode og tydelige styrings- og rapporteringsmekanismer for å sikre at man har kontroll innad i programorganisasjonen, i de ulike prosjektene som etableres og på tvers av etater. (5) Definere mål om utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp, gjennom mulighetsrom ved aktiv bruk av smidig-kontrakter, for mer ansvar til leverandører for å sikre effektivitet og innovasjon. (6) Sikre god kontinuitet – ikke minst i utførende roller - og kapasitet i organisasjonen gjennom programmets levetid. (<u>Eierstyring/Programstyrene</u>)
9-2	Teknologiutvikling (usikkerhetsdriver U4) (6) Følge utviklingen i markedet og modne valg av løsninger før beslutning. (7) Beslutte og iverksette ny strategi i SKE for bruk av skyløsninger. (8) Anskaffe økonomiløsning senest mulig for å sikre modning krav og løsninger som tilbys i markedet på egnet sky-teknologi. Anskaffe produkt rundt sentrale tekniske og funksjonelle egenskaper, ikke vekte stor mengde detaljkrav. (9) Fleksible og innovative avtaler med leverandører for å unngå feil løsninger. (10) Utvide mulighetsrom for oppdrags- og tjenestekjøp gjennom smidig-kontrakter.

(SKE Programstyre/Programledelsen)

- 9-3 Leveransestyring og produktivitet (usikkerhetsdriver U8)
- (3) Etablere tilstrekkelig fremdrifts- og produksjonsoppfølging, måling og rapportering som basis for kontinuerlig fokus på omfangsoptimalisering og god kvalitet i utviklingsarbeidet.
 - (4) Etablere mekanismer og beslutningsroller som sikrer rettidige avklaringer og effektiv produksjon av brukerhistorier for konstruksjon.

(SKE Programstyre/Programledelsen)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Design to Cost (kapittel 10)

Se Styrings- og kostnadsrammer under.

Styrings- og kostnadsrammer (kapittel 11)

Merknad: Bør ses i sammenheng med anbefalinger gitt i kapittel 3 og gjengitt over.

Nr.	Anbefaling
11-1 (P)	Programmet anbefales styrt innenfor en robust DTC-ramme i tråd med kvalitetssikrers tilråding om styrings- og kostnadsrammer
11-2 (P)	DTC-ramme for programmet må følges opp mht. anbefalte forutsetninger: <ul style="list-style-type: none">(1) Det må ved inngangen til steg 2 legges frem en revidert gjennomføringsstrategi for steg 2 og 3 som sikrer større fleksibilitet mot slutten av programmet. (<u>Eierstyring/ Programstyring</u>)(2) Det må i beslutning om steg 3 tas stilling til om det er riktig å maksimere nytte innenfor DTC-rammen, eller om det defineres en ramme som tilsier at programmets DTC-ramme ikke skal benyttes. (<u>Eierstyring/ KS2</u>)
11-3 (S1)	Steg 1 anbefales styrt mot styringsramme (P50-verdi) med usikkerhetsavsetning dekket av programmets DTC-ramme
11-4 (S1)	Usikkerhetsavsetningen i steg 1 inngår i programmets DTC og det må sikres mekanismer for å håndtere dette. Bruk av programmets usikkerhetsavsetning bør kun benyttes gjennom strenge kriterier og hvor konsekvenser for Programmet er utredet. Usikkerhetsavsetningen bør eies av Finansdepartementet. (<u>Finansdepartementet</u>)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Vedlegg

A Grunnlagsdokumenter og referanser

Dokumenter har vært gjenstand for kvalitetssikring

Dokument/Filnavn	Mottatt
[1] Avrop på Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter - KS2	
[2] Utkast Sentralt styringsdokument (SSD) Fremtidens Innkreving, versjon 0.91, datert 11. februar 2021	12.02.2021
[3] Vedlegg A1 - Fremtidens innkreving i samarbeid med NAV v 2.0	12.02.2021
[4] Vedlegg A2 - Fremtidens innkreving i samarbeid med Politiet v 2.0	12.02.2021
[5] Vedlegg A3 - Fremtidens innkreving i samarbeid med Brønnøysundregistrene v 2.0	12.02.2021
[6] Vedlegg A4 - Fremtidens innkreving i samarbeid med Lånekassen v 2.0	12.02.2021
[7] Vedlegg B - Revidert Problembeskrivelse og Behovsanalyse ver 2.0	12.02.2021
[8] Vedlegg C - Brukerinnsikt og konsepter ver 2.0	12.02.2021
[9] Vedlegg D - Risikovurderinger Steg 1 v1.0	12.02.2021
[10] Vedlegg G - Stegvis realisering ver 100	12.02.2021
[11] Vedlegg H - Overordnet IT Løsningsarkitektur v0.9	12.02.2021
[12] Vedlegg J - Kontraktstrategi og leveransemodeller	12.02.2021
[13] Vedlegg K - Informasjonsarkitektur v1.0	12.02.2021
[14] Vedlegg L - Kostnadsestimering Basiskostnad v0.9	12.02.2021
[15] Vedlegg M - Usikkerhetsanalyse ver 1.0	12.02.2021
[16] Vedlegg N - Fremtidens innkreving Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse	12.02.2021
[17] Vedlegg O - Gevinstplan	12.02.2021
[18] Vedlegg Q - Overordnet personvernkonsekvensvurdering (DPIA) ver 1.0	12.02.2021
[19] Vedlegg R - Juridiske vurderinger	12.02.2021
[20] Vedlegg S - Endringslogg	12.02.2021
[21] (NOTAT) Finansieringsmodell_Utfyllende i forhold til kap. 2.2 om organisering og ansvarsdeling i SSD	12.02.21
[22] (NOTAT) JDs kommentarer til foreslått finansieringsmodell	12.03.21
[23] (NOTAT) Tilbakemelding JD 1.0	18.03.21
(SUPPLERENDE DOKUMENTER)	
[24] (Div. Regneark) Estimert satsning v0.9 – Satsningsforslag inkl. endringslogg, Programplan Fremtidens innkreving – steg 1(TAN), Programplan Fremtidens innkreving – steg 1 med kuttliste, SØA og gevinstmodell v14 versjon til SSD, Testberegning påvirkning gevinst pga kutt 09.04.21	03/04-2021
[25] (NOTAT) Flytte kostnader til drift, 23.03.2021	23.03.2021
[26] (NOTAT) NOTAT3 Anskaffelser 09.04.2021	09.04.2021
[27] (NOTAT) NOTAT DTC Fremtidens innkreving 09.04.21	09.04.2021
[28] (NOTAT) NOTAT SSD 20210121	12.02.2021

B Møter

Som en del av kvalitetssikringen er det gjennomført flere møter og samlinger med relevante aktører, relatert til prosjektets omfang og innhold.

Møter/samlinger	Dato
Oppstartmøte – SKD, FIN	16.03.21
Merkantilt oppstartmøte, KS2 for Framtidens innkreving – FIN, SKD	19.02.21
Presentasjon av Notat 1 – FIN, SKD	10.03.21
Kostnadsestimering og endringslogg (Notat1 tiltak #5) - SKE	12.03.21
Kontraktstrategi (Notat1 tiltak #3) - SKE	15.03.21
DTC og kuttliste (Notat1 tiltak #4) - SKE	16.03.21
Gevinster (Notat1 tiltak#6) - SKE	17.03.21
Styrings- og finansieringsmodeller, DTC mm - FIN	17.03.21
Møte med Justisdepartementet	18.03.21
Prosjektstrategi (Notat1 tiltak#2) - SKE	18.03.21
Møte med NAV	19.03.21
Møte med Politiet/Alminnelig namsmann	19.03.21
DTC Oppfølgingsmøte (Notat1 tiltak#4) – SKE	22.03.21
Møte Brønnøysundregisteret	25.03.21
Usikkerhetsanalyse – SKE	08.04.21
Diverse oppfølgingsmøter - SKE og FIN	
Presentasjon av foreløpige resultater av KS2- FIN, JD, ASD, SKE, AN, NAV	22.04.21

C Notat 1

Se notat i eget bilag.

D Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

Se notat i eget bilag.

Siste side