

Rapportnummer:
F063b

► **KS2 Fremtidens tollbehandling**

Hovedrapport

Dato: 04.06.2025



Viktige forkortelser

Forkortelse

CSW

FAL

FTB

LUL

MVP

Forklaring

Customs Single Window - Certex

Første akseptable løsning- et begrep tatt frem av Statens Pensjonskasse (SBK). De delte sitt tiltak på en tidskritisk fase (FAL) og en mindre tidskritisk fase med større styringsmessig fleksibilitet ift. å tilfredsstille måloppnåelse (LUL). Dersom FAL ble mer kostnads-krevende enn antatt, kunne de revurdere ambisjonsnivået for den resterende delen av tiltaket. Dette var hensiktsmessig for å sikre reformdatoen hos SPK.

Programmet Fremtidens tollbehandling

Langsiktig uttaksløsning

Minimum viable product.

En teknikk for å lage gode løsninger gjennom å levere minimumsprodukter eller minimumsfunksjonalitet og få tilbakemeldinger på disse fra reelle brukere som input til eventuelle ytterligere forbedringer.

MVP bør benyttes metodisk for å sikre at det lages løsninger som er "gode nok", men ikke bedre

Superside

Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Norconsult og Scienta		Dato: 04.06.2025	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn: Fremtidens tollbehandling	Departement: Finansdepartementet	Prosjekttype: IT	
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt		Prisnivå: 31.12.2024	
Tidsplan	St.prp.: Na.	Prosjektoppstart: Q1 2026	Planlagt ferdig: Q4 2030	
Tema/sak				
Tiltakets samfunnsmål	«En effektiv og helhetlig vareførselsprosess som bidrar til at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves».		Prioritering av resultatmål	1. Kostnad 2. Kvalitet 3. Tid
Endringslogg	Viktigste føringer for prosjektet: Konsept K4 (Koordinerte plikter) inkl. CSW skal legges til grunn for omfang, heretter K4+.	Fastsatt styringsmål: 790 mill. kr. inkl. mva. (2024-kr)	Merknader: CSW ble tatt inn gjennom en supplerende analyse til KVVU og inngår derfor ikke i forprosjektets endringslogg. CSW er estimert til ca. 65 mill. kroner.	
	Viktigste endringer: Økt arbeidsomfang for endringsledelse (46 mill.) og økt tid for omstilling og utviklingstid for berørte aktører (86 mill.).	Kostnadsendring: 195 mill. kr. inkl. mva. (2024-kr)		
Kontraktstrategi	Prosjektets anbefalte kontraktstrategi: Fleksible utviklingskontrakter (partneravtaler) med én eller flere leverandører og rammeavtale for formidling og kjøp av konsulenttjenester. Det forutsettes ca. 50% innleie for systemutvikling og program og 30% for plattform. Kvalitetssikrers anbefaling: Vi støtter Tolletatens anbefaling om bruk av eksisterende rammeavtaler basert på fleksible utviklingskontrakter (PS2000-FLEX) og SSA-R, men understreker sårbarheten ved at rammeavtaler utløper i programperioden. Det vil være viktig å sikre gode avtaler innenfor rammeavtalene for å sørge for kontinuitet særlig i utviklingsorganisasjonen.			
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:		De tre viktigste fallgruvene:	
	1) Effektiv beslutningsstruktur med raske beslutningslinjer og autonomi i gjennomføringsorganisasjonen.		1) Mangelfull styring og organisering.	
	2) Iterativ gjennomføringsmodell, bruk av MVP og tidlig tilbakemelding.		2) Systemutvikling og plattform i silo.	
	3) Fokus på nyttestyring.		3) Utilstrekkelig planlegging og kompetanse knyttet til smidig prosjektgjennomføring.	
Prosjektets usikkerhet	De tre største og viktigste usikkerhetselementene: - Organisering og styring - Modenhet og omfang - Gjennomføringsplan og interne grensesnitt			
Risikoreduserende tiltak	Mulige/anbefalte tiltak: - Gjennomfør en vurdering av styringsstrukturen for å sikre at den ikke er for topptung, og at utviklingsorganisasjonen er effektiv. - Involver brukerne og interessentene tidlig. Etabler tilbakemeldingssløyfer før FAL for å sikre at løsningen treffer behovene og unngå overinvestering i deler av omfanget. - Fokus på kontinuitet og at ressursene ikke påvirkes av at rammeavtalen må fornyes.		Forventet kostnad: Na. Na. Na.	
	Reduksjoner / anbefalte tiltak og seneste beslutningspunkt: Redusert omfang av systemutvikling – 24 000 timer. EKS bemerker at det sannsynligvis er muligheter for at en reduksjon i omfang på systemutvikling også vil ha effekt på øvrige aktiviteter knytte til plattform og endringsledelse.		Forventet besparelse: 32 millioner kr. inkl. mva. (2024-kr)	
	Tilrådning om kostnadsramme og usikkerhetsavsetning	Forventet kostnad / styringsramme	P50	Beløp: 858 mill. kr. inkl. mva.
Anbefalt kostnadsramme		P85 – kuttliste	Beløp: 998 mill. kr. inkl. mva.	Merknader: Prisnivå 31.12.24
Mål på usikkerhet		St.avvik i %: 18,9%	St.avvik i MNOK: 163 mill. kr. inkl. mva.	Merknader: Prisnivå 31.12.24

Valutarisiko	Tiltaket utløser noen lisenskostnader hvor en ukjent andel antas å bli betalt i USD eller annen valuta. Det er ikke gjort nærmere analyser av disse ifm. KS2. Kostnadene vil i hovedsak være knyttet til varig drift og forvaltning og ikke investering.		
Tilrådning om organisering og styring	1) Andelen av plattformprosjektet som søkes finansiert via FTB tas inn under programmet. 2) Klare og omforente prioriteringsmekanismer og roller i programmet, som understøtter hensiktsmessig grad av autonomi i gjennomføringsorganisasjonene. 3) Bruk av MVP og tidlig testing med brukere.		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg: 4 650 mill. kr. (2024-kr)	Netto nytte avsluttet forprosjekt: 4 740 mill. kr. (2024-kr)	Merknader: Den prissatte netto nytten er betydelig for programmet og kommer i hovedsak fra effektivisering av næringslivet. Det understrekes at det i tillegg er betydelige ikke-prissatte virkninger knyttet til blant annet samfunnssikkerhet/beredskap/grensekontroll og mer korrekt tollbeskatning som bør gis minst like stor vekt.
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov? Det foreligger et underlag som muliggjør og sannsynliggjør at det kan tas frem en tilstrekkelig gevinstrealiseringsplan. Grunnet tidspress ifm. forprosjekt legger Tolletaten til grunn at dette skal gjøres som en del av gjennomføringen.	Viktigste tiltak for oppfølging: 1) Tydelig plan for tidfesting og måling av gevinster 2) Bruk av DFØs mal for gevinstrealisering 3) Ansvarliggjøre både interne og eksterne aktører for gevinstuttak	Planlagt gevinst uttak: • Ressursbruk i Tolletaten • Ressursbruk i Næringslivet • Mer korrekt tollbeskatning • Økt samfunnssikkerhet • Informasjonssikkerhet og personvern
Planlagt bevilgning	Det er ikke vurdert bevilgning i tid. Det vises til styringsramme P50 (858 mill.), kostnadsramme P85 (998 mill.) og oppstart Q1 2026.		

Sammendrag

Hovedanbefaling (Kapittel 9)

Ekstern kvalitetssikrer (EKS) anbefaler at programmet Fremtidens tollbehandling (FTB) gjennomføres innenfor en styringsramme på 858 millioner kroner og en kostnadsramme på 998 millioner kroner (P85 fratrukket kutt), begge i 2024-kroner. Programmet vurderes som svært samfunnsøkonomisk lønnsomt, med en netto nytte på 4,7 milliarder kroner, hovedsakelig knyttet til effektivisering i næringslivet. Det anbefales at opsjonen om tilkobling til EU Customs Single Window (CSW) realiseres som en del av programmet.

Bakgrunn og formål (Kapittel 1)

Tolletaten skal erstatte det aldrende TVINN-systemet med en moderne, digital løsning som muliggjør automatisert og helhetlig tollbehandling. Programmet skal bidra til bedre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel, samtidig som det forenkler og effektiviserer prosessene for næringslivet og offentlig sektor. Programmet bygger på konsept K4+ («Koordinerte plikter» med opsjon for CSW) og skal gjennomføres i perioden 2026–2030. Det omfatter både utvikling av ny IT-løsning, regelverksutvikling, organisasjonsendring og tilpasning av plattform og infrastruktur.

Vurdering av gjennomførbarhet (Kapittel 2 til 6)

EKS vurderer at programmet har et godt funksjonelt fundament og gevinstbilde, men peker på flere svakheter i styringsgrunnlaget som bør utbedres i forbindelse med eventuell oppstart:

- *Styringsstruktur:* Programmet er organisert som et program med tre styringsnivåer (sponsorstyre, styringsgruppe og gjennomføringsorganisasjon). EKS vurderer strukturen som topptung og anbefaler en forenkling for å sikre raske beslutningslinjer og autonomi i utviklingsteamene.
- *Gjennomføringsstrategi:* Det er lagt opp til smidig utvikling med bruk av MVP og iterasjoner, men begrepsbruken er uklar og gjennomføringsplanen er for overordnet. Det anbefales å utarbeide en mer detaljert plan med tydelige leveranser og milepæler, samt en gjennomgang av SSD for å sikre konsistent og riktig begrepsbruk.
- *Plattform:* Plattformarbeidet er i dag organisert utenfor programmet, men finansieres i stor grad av FTB. EKS anbefaler at den andelen som finansieres av FTB integreres i programmet for å sikre styring, prioritering og kostnadskontroll.
- *Gevinstrealisering:* Planen for gevinstrealisering er for lite konkret og mangler tidfesting, ansvar og indikatorer. Det anbefales å bruke DFØs mal og tydeliggjøre ansvar for gevinster, særlig de gevinstene som realiseres utenfor etaten.

Kostnadsbilde, usikkerhet og suksessfaktorer (Kapittel 7 og kapittel 11)

Basert på vår egen kostnads- og usikkerhetsanalyse fremkommer følgende nøkkeltall:

Nøkkeltall inkl. mva.	Verdi	Pst.
Basisestimat	756 916 164	
Forventede tillegg	98 698 268	13,0 %
Styringsramme (P50)	855 614 432	
Usikkerhetsavsetning	177 296 064	20,7 %
Kostnadsramme (P85)	1 032 910 496	
Relativt standardavvik	162 760 077	18,9 %

Kostnadsusikkerheten er størst knyttet til organisering og styring, modenhet og omfang, samt gjennomføring og interne grensesnitt. EKS anbefaler tiltak for å redusere risiko, blant annet gjennom styrket nytestyring, tydeligere roller og bedre planverk. Tolletaten har identifisert mulige reduksjoner tilsvarende 32 mill. kr., hovedsakelig i systemutvikling. EKS legger til grunn samme kostnad, men påpeker at en reduksjon i systemutviklingsomfang også bør bety muligheter for kutt i det øvrige programomfanget, særlig knyttet til plattform og innføring/endringsledelse.

De viktigste suksessfaktorene er effektiv beslutningsstruktur, bruk av MVP, iterativ utvikling med brukertesting, samt fokus på nytte og gevinst. Fallgruver inkluderer topptung styring, siloorganisering mellom plattform og utvikling, manglende gevinstansvar og svak gjennomføringsplan.

Våre hovedtilrådninger (Kapittel 10):

Til Finansdepartementet

- CSW: Det bør raskt avklares når/om Norge kan koble seg til EUs Customs Single Window (CSW), og hvordan eventuelle EU-bidrag til utviklingen av CSW skal finansieres.
- Regelverk og sektoravhengigheter: Det anbefales at vurdering av behov for lovendringer og involvering av andre departementer og sektormyndigheter gjøres tidlig i prosessen.

Til Tolletaten

- Styringsdokument (SSD): SSD bør oppdateres med tydeligere begrepsbruk og konkretisering av hvordan smidig utvikling og nyttestyring skal gjennomføres.
- Styring og organisering: Plattformarbeidet bør integreres i programmet. Det anbefales å forenkle styringsstrukturen og sikre at beslutninger tas raskt og på lavest mulig nivå.
- Gjennomføring og metodikk: Det bør legges til rette for smidig utvikling med bruk av MVP og kontinuerlig brukertesting. Programmet bør ha tydelig plan for prioritering og nyttestyring.
- Gevinstrealisering: Det anbefales å bruke DFØs mal for gevinstplan, med tydelig ansvar, indikatorer og tidfesting. Gevinster utenfor Tolletaten må også følges opp.

Overordnet vurdering

Programmet har høy samfunnsøkonomisk nytte, men gjennomføring forutsetter god styring, tydelige prioriteringer og evne til å tilpasse seg underveis. Kritiske områder som plattform, gevinstrealisering og smidig gjennomføring må følges opp tett fra oppstart.

Status for Fremtidens tollbehandlings Sentrale styringsdokument:

Tema	Merknad	Status
Overordnede rammer		
Hensikt, krav og hovedkonsept		●
Prosjektmål		●
Kritiske suksessfaktorer		●
Rammebetingelser		●
Grensesnitt		●
Prosjektstrategi		
Strategi for styring av usikkerhet		●
Gjennomføringsstrategi	Valg av smidig gjennomføring bør begrunnes nærmere og det bør ryddes i begrepsbruk. Dette er delvis håndtert gjennom Tolletatens svar på avklaringsnotat 2. Vi viser for øvrig til våre anbefalinger i kapittel 4. Vi anbefaler at dette utbedres så raskt som mulig i forbindelse med eventuell oppstart av programmet, for å sikre et relevant og operativt styringsdokument.	●
Kontraktstrategi		●
Organisering og ansvarsdeling	Vi anbefaler at plattformarbeidet som søkes finansiert via FTB legges inn under Programmet. Vi viser til vår anbefaling i kapittel 3.4.	●
Prosjektstyringsbasis		
Arbeidsomfang		●
Prosjektnedbrytningsstruktur (PNS)		●
Kostnadsoverslag, budsjett mv.		●
Gevinstrealiseringsplan	Gevinstrealiseringsplanen mangler viktig operative aspekter som tidfesting av gevinstene og gevinstansvarlig. Vi anbefaler at dette utbedres så raskt som mulig i forbindelse med eventuell oppstart av programmet, for å sikre et relevant og operativt styringsdokument.	●
Tidsplan	Det bør utarbeides en mer detaljert tidsplan som viser milepælene til programmet og avhengigheter mellom aktiviteter. Vi viser til våre anbefalinger i kapittel 4.1. Vi anbefaler at dette utbedres så raskt som mulig i forbindelse med eventuell oppstart av programmet, for å sikre et relevant og operativt styringsdokument.	●
Oppfølging på konseptvalget		
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen		●
Føringer fra konseptvalget og samfunnsøkonomisk lønnsomhet		●

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 bør utbedres. Rødt betyr at det er sentrale mangler som må utbedres før eventuell oppstartsbevilgning til prosjektet.

Innhold

Superside	3
Sammendrag	5
1 Innledning	10
1.1 Leseveiledning	10
1.2 Beskrivelse av prosjektet	10
1.3 Om denne kvalitetssikringen	11
2 Grunnleggende forutsetninger	12
2.1 Sentralt styringsdokument	12
2.2 Programrets endringshåndtering (Endringslogg)	14
2.3 Føringer fra konseptvalg og KS1	15
2.4 Programrets kostnadsestimat	15
2.5 Samfunnsøkonomisk analyse	22
3 Organisering og styring	27
3.1 Beskrivelse organisering og styring	27
3.2 Vurdering av organisering og styring	31
3.3 Anbefalinger	32
3.4 Plattform	33
4 Gjennomføringsstrategi	36
4.1 Gjennomføringsplan	36
4.2 Gjennomføringsmodell	40
4.3 Metodikk	42
4.4 Første akseptable løsning (FAL), Minimum viable product (MVP) og MoSCoW metoden	44
4.5 Omfangsstyring	49
4.6 Begrepsbruk	51
4.7 Oppsummering gjennomføringsstrategi	52
4.8 Anbefaling gjennomføringsstrategi	53
5 Kontraktstrategi	55
5.1 Beskrivelse av kontraktstrategi	55
5.2 Vurdering av kontraktstrategi	55
5.3 Anbefaling	56
6 Gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig	57
6.1 Beskrivelse gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig	57
6.2 Vurdering av gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig	59
6.3 Anbefaling gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig	61
7 Vår usikkerhetsanalyse	62
7.1 Metodikk	62
7.2 Forutsetninger	62
7.3 Basisestimat	63
7.4 Estimatusikkerhet	63
7.5 Usikkerhetsfaktorer	63
7.6 Resultater	64

7.7	Reduksjon av risiko	65
7.8	Forenklinger og reduksjoner	66
8	Vår tilrådning til styrings- og kostnadsramme	68
9	Hovedtilrådninger	69
9.1	Råd til Finansdepartementet	69
9.2	Råd til Tolletaten	69
10	Kritiske suksessfaktorer og fallgruver for FTB	71
10.1	Kritiske suksessfaktorer	71
10.2	Fallgruver og mulige konsekvenser	71
11	Vedlegg	73

1 Innledning

1.1 Leseveiledning

Denne rapporten omhandler KS2 av forprosjekt for IT-programmet Fremtidens tollbehandling. Kvalitetssikringen er utført i henhold til Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.3 Innhold i KS2.

Rapporten er strukturert i henhold til SSD og innholdskrav til KS2 i henhold til rammeavtalen med følgende kapitteinndeling:

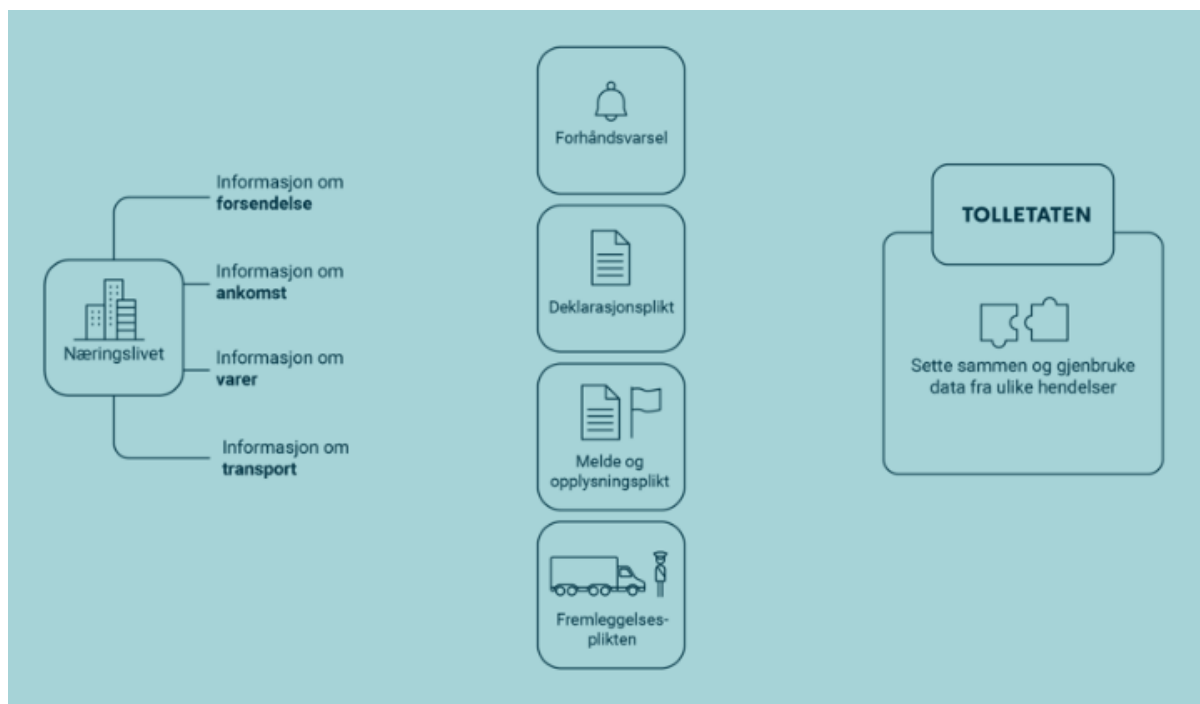
Kap. 1 – Innledning	Kap. 7 – Vår usikkerhetsanalyse
Kap. 2 – Grunnleggende forutsetninger	Kap. 8 – Vår tilrådning til styrings- og kostnadsramme
Kap. 3 – Organisering og styring	Kap. 9 – Hovedtilrådninger
Kap. 4 – Gjennomføringsstrategi	Kap. 10 – Kritiske suksessfaktorer og fallgruver
Kap. 5 – Kontraktstrategi	Kap. 11 – Vedleggsliste
Kap. 6 – Gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig	

Vår kvalitetssikring av underlagsdokumentasjonen fremgår av kapittel 2 til 6. Vi har for hvert delkapittel beskrevet en prosess i tre steg: 1) Kort gjengivelse av underlagsdokumentasjonen, 2) Vår vurdering av underlagsdokumentasjonene, 3) Våre anbefalinger.

Våre tilrådninger og anbefalinger er basert på det vi anser som viktig for en vellykket gjennomføring. Med mindre annet er spesifisert er anbefalingen ment for den kommende fasen, etter en eventuell beslutning om gjennomføring. De stedene hvor vi anser det som viktig at det gjøres tiltak før oppstart er spesifisert i kapittel 9 Hovedtilrådninger.

1.2 Beskrivelse av prosjektet

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel, og er en viktig forutsetning for nærings-, landbruks-, miljø- og skattepolitikk. Fremtidens tollbehandling (FTB) innebærer en digital transformasjon av dagens vareførselsprosess gjennom en ny felles løsning for alle plikter og arbeidsprosesser knyttet til inn- og utførsel av varer.



Figur 1 Illustrasjon av tiltaket (kilde: FTB)

I 2023 gjennomførte Tolletaten en konseptvalgutredning (KVU) for fremtidens tollbehandling, som ble kvalitetssikret (KS1) våren 2024, med anbefaling av konsept K4 Koordinerte plikter. I samme tidsperiode har EU anerkjent behovet for at EFTA-landene kobler seg til Customs Single Window (CSW). Sommeren 2024 ble CSW inkludert som en del av konseptet i Fremtidens tollbehandling. Konseptet K4+, inkluderer nå en opsjon for tilkobling til CSW.

Kort om EU Customs Single Window Certificates Exchange System (EU CSW-CERTEX)

EU CSW-CERTEX, heretter CSW, er en digital plattform som skal bidra til å sikre automatisert kontroll av ikke-fiskale krav ved grensepassering, som for eksempel krav knyttet til helse, miljø, mattrygghet og produktsikkerhet. Plattformen fungerer som et grensesnitt mellom nasjonale tollsystemer og sektorspesifikke EU-fagsystem, og muliggjør maskinell validering av sertifikater, lisenser og tillatelser som er nødvendige for å importere eller eksportere varer innenfor EØS-området.

Det er ønskelig at Norge, som EFTA-land, kobler seg til CSW. Målet er en mer effektiv og sikrere grensekontroll innad i EØS. På sikt vil tilkobling til CSW være en forutsetning for å etterleve nye EU-rettsakter som Norge er forpliktet til å følge, som for eksempel CBAM (karbonkontroll), avskoging og regelverk mot tvangsarbeid.

Tolletatens nåværende tollbehandlingssystem TVINN er gammelt og teknologisk sårbart. Systemet ble tatt i bruk første gang i 1988 og krever fremdeles i dag manuelle prosesser hos både næringsliv og forvaltningen. Tiltaket i Fremtidens tollbehandling vil erstatte TVINN med et moderne IT-system som muliggjør vesentlig automatisering av deklarasjonsprosessen.

Tiltaket i Fremtidens tollbehandling skal gjennomføres over fem år (2026-2030) med ambisjoner om å modernisere både arbeidsprosesser og tjenester. I Sentralt styringsdokument (SSD) er Styringsramme (P50) på 790 millioner kroner og kostnadsramme (P85) på 970 millioner kroner inkl. mva. Den samfunnsøkonomiske nettoytten er på +4,7 milliarder kroner. I tillegg kommer flere positive ikke-prissatte virkninger.

1.3 Om denne kvalitetssikringen

Oppdraget er gjennomført i perioden mars – juni 2025 av Scienta og Norconsult.

Notat 1 ble oversendt 4. april. Notatet inneholdt flere merknader tilknyttet underlagsdokumentasjonen, men det ble ikke funnet større feil eller mangler med konsekvens for KS2. Prosjektet har igjennom egne avklaringsmøter og skriftlige svar på avklaringsnotater kvittert ut våre merknader fra notat 1 på en tilfredsstillende måte.

I forbindelse med KS2-prosessen har det blitt avholdt følgende møter:

- 06.03.25 – Oppstartsmøte
- 25.03.25 – Arbeidsmøte 1 - CSW, organisering og styring, Notat 1
- 10.04.25 – Arbeidsmøte 2 – Løsning/arkitektur og kostnader
- 22.04.25 – Arbeidsmøte 3 – Gevinstplan og samfunnsøkonomisk analyse
- 23.04.25 – Arbeidsmøte 4 – Plattformkostnader
- 29.04.25 – Arbeidsmøte 5 – Gruppeprosess
- 16.05.25 – Presentasjon av hovedfunn

I forbindelse med avklaringsmøtene har Tolletaten besvart følgende avklaringsbehov skriftlig:

- 14.04.25 Svar på Avklaringsnotat 1 – CSW
- 25.04.25 Svar på Avklaringsnotat 2 – Organisering, styring og gjennomføring
- 08.05.25 Svar på Avklaringsnotat 3 – Kostnader og estimer

I svar på avklaringsnotatene over fremgår enkelte reviderte og alternative beskrivelser til det som ligger i opprinnelig SSD. Der hvor det er relevant vil vi legge til grunn Tolletatens svar fra avklaringsnotatene fremfor opprinnelig SSD. Dette vil bli nærmere beskrevet innenfor de relevante temaene. Svar på avklaringsnotatene fremgår av KS2-rapportens vedlegg 3.

2 Grunnleggende forutsetninger

Vi har vurdert underlagsmaterialets kompletthet og hvorvidt det er i tråd med føringene gitt i R-108/23. Dette innebærer en vurdering av om det finnes grunnleggende mangler eller inkonsistenser i dokumentasjonens oppbygging og om dokumentasjonen er i riktig grad av detaljering og gjennomarbeiding som, etter god prosjektstyringspraksis, kreves for et forprosjekt.

2.1 Sentralt styringsdokument

Det er utarbeidet et sentralt styringsdokument (SSD) som omtaler prosjektets overordnede rammer, gjennomføringsstrategi, prosjektstyringsbasis, samt prosesser og rutiner. Det er i tillegg utarbeidet åtte vedlegg (A-H) som underbygger enkelte av delkapitlene i SSD. SSD inkl. vedlegg gir grunnlag for estimering, tidsplanlegging, usikkerhetsvurdering og vurdering av etterfølgende styring av prosjektet.

I sentralt styringsdokument beskrives Programmets overordnede ramme herunder:

1. Tiltakets mål
2. Kritiske suksessfaktorer
3. Rammebetingelser
4. Grensesnitt og avhengigheter
5. Regelverk

Tiltakets mål

Det er utarbeidet et samfunnsmål og tre effektmål tilknyttet programmet. Samfunnsmålet er definert som:

«En effektiv og helhetlig vareførselsprosess som bidrar til at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves»

Effektmålene som er ment å støtte oppunder samfunnsmålet er definert innenfor kategoriene kvalitet, brukervennlighet og effektivitet. Programmets effektmål er:

- ▶ Effektmål 1 – Kvalitet: Økt trygghet for at lover og regler etterleves
- ▶ Effektmål 2 – Brukervennlighet: Det er enklere å oppfylle og etterleve deklarasjonsplikten
- ▶ Effektmål 3 – Effektivitet: Mer effektiv ressursbruk i vareførselsprosessen

Det er utarbeidet flere effektindikatorer knyttet til effektmålene med tilhørende beskrivelse og ambisjon. Det fremheves i SSD at enkelte indikatorer må utarbeides gjennom nullpunktsmålinger, som en del av det kommende gevinstarbeidet. Effektmålene er heller ikke tidfestet, men SSD understreker at ikke alle vil kunne oppnås i løpet av programperioden. Vi knytter egne vurderinger og anbefalinger til dette i kapittel 6 om gevinstrealiseringsplan.

Resultatmålene oppgis i følgende prioriterte rekkefølge:

- 1) Kostnad
- 2) Kvalitet
- 3) Tid

I SSD understrekes det at det er fleksibilitet tilknyttet både omfang og tid, og at kostnad derav bør prioriteres høyest. Videre fremheves det at en reduksjon i kvalitet vil påvirke målbildet og gevinstene negativt. Vi støtter de prioriteringene og vurderingene som ligger til programmets resultatmål i SSD.

Kritiske suksessfaktorer

Kritiske suksessfaktorer og fallgruver omtales i SSD kapittel 1.4. Suksessfaktorene beskriver viktigheten av gode styringsprinsipper fra øverste nivå (Finansdepartementet og Tolletaten som programeier) ned til gjennomføringsorganisasjonen og linjene, og felles forståelse av målbilde.

Rammebetingelser

I SSD fremgår det at tiltaket er avgrenset til å realisere konsept 4 «Koordinerte plikter inkludert opsjon for CSW» og er avgrenset til å gjelde registrert vareførsel. Det trekkes samtidig frem at tiltaket skal gjennomføres på en måte som ikke lukker dører for videre arbeid med integrering og utvikling mot andre prosesser. Innenfor dagens digitaliseringstrender anser vi det som naturlig at et slikt prinsipp legges til grunn, så lenge rammebetingelsen innenfor programmet holdes faste.

Grensesnitt og avhengigheter

Grensesnitt og avhengigheter beskrives i kapittel 1.6 og fordeles innenfor:

- ▶ Organisatoriske
- ▶ Kommersielle
- ▶ Tekniske
- ▶ Regulatoriske

Grensesnittene beskrives og knyttes opp til hvilke deler av SSD de følges opp og ivaretas. Vi anser at listen over grensesnitt omtaler de mest sentrale som kan påvirke programmet. Vi viser til egne vurderinger knyttet til grensesnitt mot Tolletatens tekniske plattform og skymigrering i kapittel 3.4. Utover dette finner vi at SSD hensyntar og svarer ut departementets mandat (19.12.24), i henhold til krav i R-108/23.

Regelverk

Det er gjennomført et eget juridisk innsiktsarbeid som er dokumentert i SSD Vedlegg D. Vi finner at dette arbeidet danner et viktig grunnlag som utgjør både rammer for tiltaket og rammer for gevinstuttaket. Tolletaten er klare på at dette arbeidet vil inngå som en kontinuerlig del av gjennomføringen, noe vi støtter.

2.1.1 Vurdering av Sentralt styringsdokument

Vi finner at SSD er i henhold til R-108/23 kapittel 8, hvorpå temaene Overordnede rammer, Gjennomføringsstrategi og Prosjektstyringsbasis omtales med relevante underkapitler. Vi har følgende vurderinger knyttet til SSD:

- Basert på SSD (Kapittel 1 og vedlegg A) fremstår programmet funksjonelt som tilstrekkelig veldefinert og entydig avgrenset.
- Det er utarbeidet relevante effektmål med et bredt spekter av indikatorer som godt grunnlag for å vurdere måloppnåelse, men indikatorene er ikke tidfestet og enkelte indikatorer mangler en målbar ambisjon. Se punkt nedenfor.
- Krav til programmet omtales ikke eksplisitt i SSD, men det vises til evner som igjen kan knyttes til prosjektets målbilde. I regneark for basisestimat fremgår 139 leveransepakker som er vurdert ut ifra «må-krav» «bør-krav» og «kan-krav», som SSD bør ha klarere henvisning til.
- Prosjektets gevinstrealiseringsplan (SSD kapittel 2.4 og 4.3) fremstår som mindre modent og det forutsettes at det jobbes videre med særlig SSD kapittel 4.3 i eventuelt neste fase. Se anbefalinger under denne KS2-rapportens kapittel 6 Gevinstrealisering.
- Beskrivelse av Gjennomføringsmodell (SSD kapittel 2.2) har i opprinnelig SSD mangelfull beskrivelse knyttet til valg av smidig prosjektutvikling og inkonsistent begrepsbruk. Dette omtaler og adresserer prosjektet i svar til avklaringsnotat 2. Det vises til våre anbefalinger nedenfor.

2.1.2 Anbefalinger

Anbefaling

- Det anbefales at SSD gjennomgår en revidering og oppdateres i henhold til blant annet Tolletatens svar og beskrivelser i avklaringsnotat 2. Dette for å sikre styringsdokumentets relevans i en eventuell gjennomføring.
 - Det vises for øvrig til mer konkretet tilbakemeldinger på innhold i SSD under anbefalinger i kapittel 4.

2.2 Programmets endringshåndtering (Endringslogg)

2.2.1 Beskrivelse

I SSD vises det til at det har vært en økning i basisestimat på 195 mill. kroner. Begrunnelsen for kostnadsøkningen knyttes til endringer som fremgår av tabellen nedenfor:

Tabell 1: Endringer i basisestimat i forprosjekt (Kilde: FTB)

Endringer	Mill. 2024- kroner
Forprosjektkostnader trukket ut	-33
Beregningsfeil infrastrukturinvesteringer i konseptfasen	50
Fremtidsrettet infrastruktur (skyplattform)	34
Internasjonale forpliktelser og samfunnsbeskyttelse (CSW)	10
Reestimering systemutvikling	2
Omstilling og endringsledelse for transformasjon av vareførselsprosessen	46
Realistisk omstillings- og utviklingstid for berørte aktører	86
Sum endring	195

Utover økningen i basisestimat er det gjort nye vurderinger av kostnadsusikkerhet i prosjektet, som gir følgende endringer på P50- og P85-nivå

- ▶ Økning i basisestimat på 38 pst. (195 mill.)
- ▶ Økning i P50 på 25 pst. (155 mill.)
- ▶ Økning i P85 på 5 pst. (48 mill.)

2.2.2 Vurdering av programmets endringshåndtering

Endringen i basisestimatet kan tilskrives følgende:

- ▶ + 86 mill. av endring skyldes økt tid til omstilling for berørte aktører
- ▶ + 52 mill. skyldes beregningsfeil og re-estimering
- ▶ + 80 mill. skyldes strategisk teknologivalg og økt arbeidsomfang

Utover dette har programmet gjennom KS2 selv avdekket og korrigert for beregningsfeil tilknyttet merverdiavgift i oppdatert kostnadsark. [REDACTED]

Dette innebærer at faktiske endringer fra KS1 utgjør en økning i basisestimat på ca. 280 millioner kroner inkl. mva. som tilsvarer 67 pst av opprinnelig basisestimat.

Det bemerkes at konsekvens utover kostnader, herunder hvordan endringer påvirker nytte og gevinst ikke eksplisitt er omtalt i SSD. Prosjektets endringslogg anses likevel som tilstrekkelig dokumentert og forklarer kostnadsmessige endringer som har oppstått i henhold til krav, i lys av informasjon som fremkommer i øvrige kapitler.

Vi viser for øvrig til vår egen usikkerhetsanalyse (Kapittel 7) og tilrådninger (Kapittel 8 og 9).

2.3 Føringer fra konseptvalg og KS1

2.3.1 Beskrivelse

Det er utarbeidet et eget vedlegg til SSD (Vedlegg C) som redegjør for oppfølging av tilrådninger fra KS1. Vedlegget viser til hvordan og hvor i SSD de ulike tilrådingen og føringen er tatt høyde for.

ID	Tilråding fra EKS	Besvarelse forprosjekt	ID	Tilråding fra EKS	Besvarelse forprosjekt	ID	Tilråding fra EKS	Besvarelse forprosjekt
Tilråding for Føringer for forprosjekt			Tilråding fra EKS			Tilråding fra EKS		
1	Det må etableres klare rammer for hva som skal lages og ikke lages. Per nå ligger det et moderat ambisjonsnivå i løsningen som beskrives av prosjektet, og som ligger til grunn i kalkylene. Dette må videreføres, om ikke de økonomiske rammene skal utvides.	Gjennom forprosjektet har konseptomfanget blitt detaljert og konkretisert med i leveranser og omfanget er avgrenset i prosjektstyringsbasen (kapittel 3 SSD). For detaljert beskrivelse vises det til Vedlegg A: Omfang, estimering og usikkerhetsanalyse, samt kostnadsanalyse i excel-dokument <i>Estimering, Fremtidens tollbehandling</i> .	8	Tolletaten, som må løpe parallelt med at etaten gjør sine ordinære oppgaver.	Det legges opp til tett oppfølging av sektormyndighetene i gjennomføringen (se strategier for endringsledelse og interessenthåndtering). Det er også gjennomført ytterligere innsiktsarbeid med et utvalg av sentrale sektormyndigheter, avholdt informasjonsmøte med alle sektormyndigheter og en spørreundersøkelse som adresserer hvordan man best kan følge opp de enkelte.	15	Etablere en arkitekturløsning som senere relativt enkelt kan utvides med EUs Custom Single Window mv.	Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealiseringsplan. Tilskottet omfatter en opsjon for integrasjon mot CSW, og er inkludert i arbeidsomfanget. Se kapittel 3.
2	Det bør etableres MVP'er for prosjektet tidlig i forprosjektet.	Det er planlagt for omfangsstyring i gjennomføringen. For å forberede for denne styringen er det etablert FAL hvor det er vurdert per hovedområde per fase hvilken funksjonalitet som må etableres, bør etableres og kan etableres.	9	Juridiske forhold må avklares	Gjennomført juridisk innsiktsarbeid og etablert strategier for regelverksutvikling. Avsatt ressurser fra juridisk stab og VD til å følge programmet.	16	Ny løsning vil gi behov for ny kompetanse i Tolletaten, som betyr behov for oppløring og erstatning med nyansetters av annen kompetanse. Erfaring av at nye systemer gjerne gir økte forvaltningskostnader. Det er samtidig viktig å ha en kritisk masse på fagmiljøene for deklarasjon i Tolletaten, som krever en viss størrelse og dybde.	Det er gjennomført en nedfylling og opp estimering av forvaltningskostnader. Det er utarbeidet en strategi for endringsledelse og interessenthåndtering. Det ligger til grunn en fordeling av 50 / 50 interne og eksterne ressurser for å sikre at kompetansen som er sentral i gjennomføringen også blir ivarett i fagmiljøene etter gjennomføring.
3	En oppstilling av rammebetingelse/krav vil være sentralt for å kunne etablere MVP'er i prosjektet, jf. Senere tilrådninger, og vil være viktig å få på plass tidlig i forprosjektfasen.	Etablert mål-krav, bør-krav og kan-krav. Se svar på tilråding ID2.	10	Det bør søkes tett samarbeid med EU, herunder innsikt i den videre utviklingen i EU og Norges rolle i denne.	Ivarett gjennom etablerte dialoger mellom FIN og EU og NFD og EU, hvor også Tolletaten har en rolle, i tillegg til Tolletatens egen dialog på særskilte områder, samt tett monitorering av det som skjer i EU. Kobling mellom det ovennevnte og programmet ivarett ved at programdelene er involvert i internasjonalt arbeid i linja og detalj / relevante matter, både internt og eksternt.	17	Konseptet ønsker å drive en kulturrendring, fra et tradisjonelt kontrollfokus til en brukerveiledende etat. Lederstøtte og kontinuerlig fokus, kombinert med tilstrekkelig brukervennlige IT-systemer både for Tolletatens ansatte og brukere, med god brukerveiledning.	Sentral del av konseptet som også er videreført inn i forprosjektet og hensyntas i flere deler av SSD.
4	Det må etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring tidlig i forprosjektet. Dette innebærer blant annet et malverk for malinger, kriterier, oppfølging og plan samt evne og vilje i prosjektet til å kunne prioritere etter nytte.	Gjennom forprosjektet arbeidet videre med nytte sammen med linjen. Utarbeidet en gevinstrealiseringsplan og strategi for gevinstrealisering. Dette vil det arbeides videre med i gjennomføringen, og spesielt forberedende fase. Gevinstene realiseres ikke for et stykke ut i gjennomføringen.	Kap. 11 Forslag og tilrådninger			18	Konkrete og detaljerte kravene	Ivarett gjennom mål-, bør-, kan. Se tilråding ID2.
5	Det blir viktig med en god og riktig involvering av næringslivet. Det må settes av tid i plan og ressurser for å informere og involvere de viktigste næringslivsaktørene, men også et utvalg av mindre erfarne og profesjonelle brukere slik at portal-løsningen utformes på et hensiktsmessig nivå. Det må som en del av dette søkes å få næringslivet med på fordelene som vil kunne gis blant annet ved differensiering av aktører, og synligere oppsiden av dette for vanlige aktører.	Det er gjennomført ytterligere innsiktsarbeid rettet mot næringslivet, innsikten henfra er inkludert i detaljeringen i leveransene. Blant annet veiledningstjenester, samt differensiering av aktører etter etterlevelsespyramiden. Det er også etablert et vedlegg for innsiktsarbeid som er gjennomført mot næringslivet. Vedlegg G: Innsikt næringslivsaktører	11	Etablere bottom-up kalkyle som grunnlag for styring gjennom forprosjektet	Dette er etablert i prosjektstyringsbasen, se kapittel 3. Viser til kalkyldokument for detaljer.	19	Avklare evt. Juridiske risikoer og tiltak i valgt konsept.	Se svar på tilråding ID9.
6	Det vil være viktig å få etablert rutiner på forskjellig nivå av organisasjonen med tett dialog og samarbeidsmater med andre prosjekter i Tolletaten.	FTB er innlemmet i Digitaliseringsprogrammet, blant annet for å sikre tett dialog med andre tilgrensende prosjekter og initiativer. Ivarett i videre organisering av programmet, se kapittel 2.	12	Usikkerheten må reduseres i forprosjektet gjennom tydeliggjøring av leveranser og en forankring av ambisjonsnivået i valgt konsept	Usikkerheten er redusert gjennom økt detaljering i forprosjektet, nedbyggingen av konseptet og nedfylling og opp estimering. Synliggjøres også gjennom usikkerhetsanalysen. Tett samarbeid med fagsiden for å forankre ambisjonsnivået.			
7	For å hente ut flere gevinster, vil det være nødvendig med fokus på rolle og kultur i	Dette er sentralt i utformingen av strategi for endringsledelse og interessenthåndtering (se kapittel 2).	13	Relativt tidlig i forprosjektet etablere MVP'er for leveransene, som bygger på Tolletatens uttrykte ambisjonsnivå til KS1. Blyte ned og jobbe grundigere med gevinster knyttet til funksjonalitet og drive systematisk nyttestyring gjennom forprosjektet og gjennomføring innenfor rammen av valgt konsept: - Kvalitetsnivå på tjenestene mot publikum (portal, brukerstøtte, antall maskinelle grensesnitt, grad av brukerstøtte, mv.) - Nytte, kostnader og risiko mht. grader av maksimal integrasjon mot sektormyndigheter - Grad av tilpassing av Digital - Arbeide internt i etaten for å oppnå en vidning mot service, brukertjenester og brukerstøtting innenfor KS1	Tilrådingen har en rekke momenter hvor det er vanskelig å svare det konstatert ut. Dette har vært sentrale deler gjennom hele forprosjektet, blant annet gjennom å detaljere ut tiltak i kapittel 3 og utarbeidelse av strategiene i kapittel 2, spesielt nyttestyring, gevinstrealisering og endringsledelse og interessenthåndtering.			
			14	Det bør gis en usikkerhetsanalyse på gevinstene i forprosjektfasen, ikke kun for kostnader	Gjennomført usikkerhetsanalyse på gevinster. Viser til Vedlegg B.			

Figur 2: Tilrådninger fra KS1 med beskrivelse av hvordan dette er fulgt opp i SSD (Kilde: SSD Vedlegg C)

2.3.2 Vurdering av føringer for konseptvalg og KS1

Tilrådingen fra KS1 var til dels omfattende og omfangsrike, hvorpå vedlegg C på redegjør for hvordan dette er hensyntatt på en god måte. Vi vurderer også at tilrådingen i stort er hensyntatt og inkludert på en hensiktsmessig måte i SSD.

KS1 la særlig vekt på etablering av MVP, krav og nyttestyring (ID 2, 3, 4, 13 i Figur 2-1) som en sentral del av en vellykket gjennomføring. Vi bemerker at dette er omtalt og tatt høyde for i SSD, men viser til kapittel 4 i vår KS2-rapport for våre vurderinger knyttet til dette temaet.

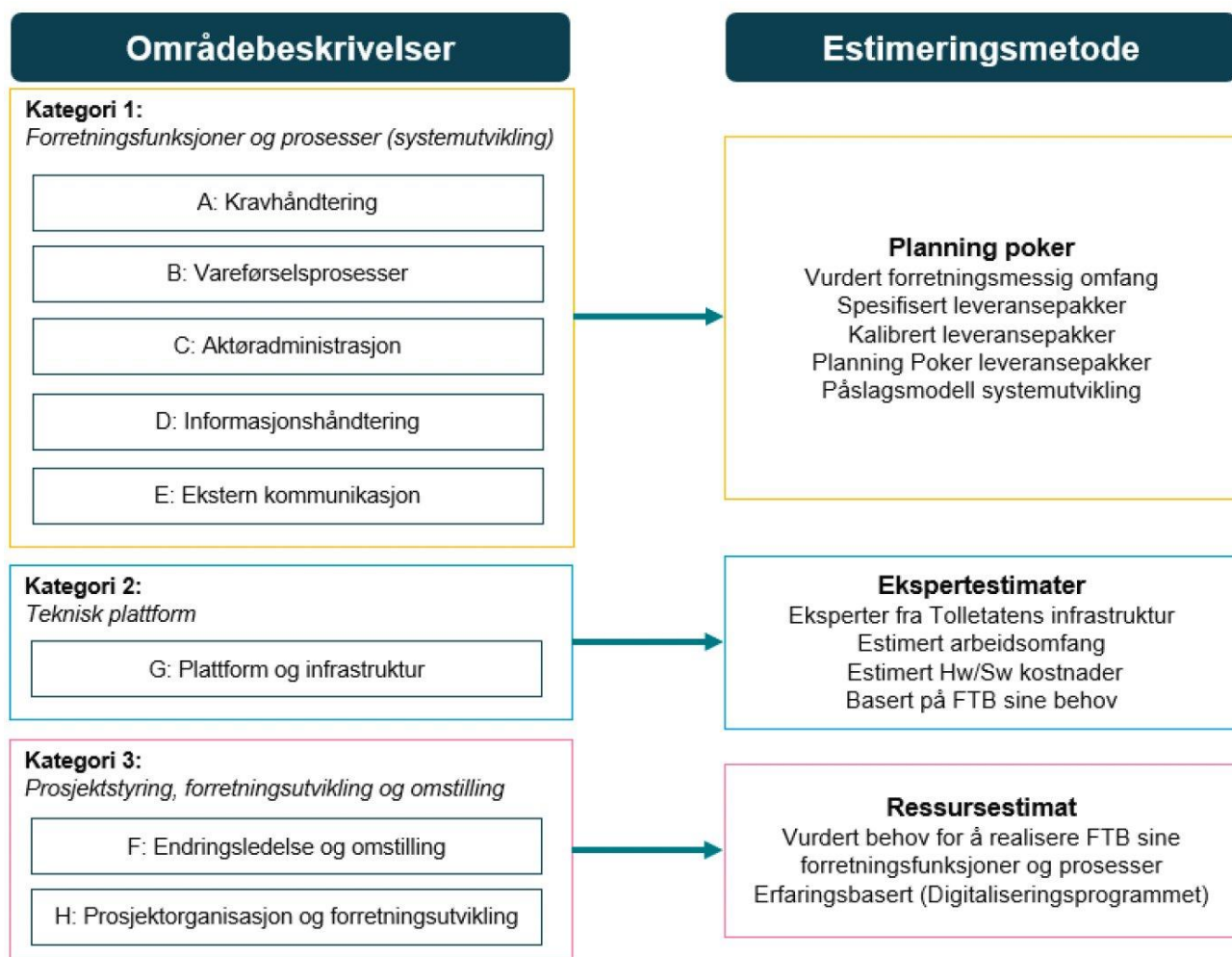
2.4 Programmets kostnadsestimat

Vi har som del av KS2 vurdert kostnadsestimatene komplett, transparens og etterprøvnbarhet.

2.4.1 Beskrivelse

Programmets kostnadsestimater er tatt frem med fem forskjellige metoder:

- Systemutviklingsestimatene** er i hovedsak tatt frem gjennom bruk av tolletatens modell for systemutviklingsestimater.
- Estimatene knyttet til plattformutvikling** er løst på utsiden av programmet, men med forankring under og i etterkant av estimeringsprosessen. Estimaterne er i hovedsak ekspertestimater
- Estimater for prosjektstyring, forretningsutvikling og omstilling** er tatt frem gjennom ressursestimater.
- Forvaltningsestimater** i prosjektperioden er tatt frem som en prosentandel av konstruksjonsestimatene
- CSW er estimert** som et ekspertestimat



Figur 3 Områdebeskrivelse og estimeringsmetode, hentet fra SSD.

2.4.1.1 Systemutviklingsestimater

For systemutviklingsestimeringen benyttet programmet følgende prosess:

Hovedområdene ble delt opp i leveransepakker som deretter ble estimert. Totalt ble 139 pakker identifisert, hvorav 110 er estimert. De resterende pakkene er, slik vi forstår det, enten dekket av overordnede ressursestimater (se under) eller tilknyttet fase 0.

Fase 0 er et tidsavgrenset prosjekt som omfatter forberedelser til de påfølgende prosjektene. Estimater for fase 0 er avledet fra totalestimatet, ettersom det i praksis handler om å forskyve tidspunktet for gjennomføring av enkelte aktiviteter. Disse aktivitetene er nødvendige for å legge til rette for en effektiv gjennomføring av resten av prosjektet, og utgjør derfor en forskuttering av fremtidige oppgaver.

For de 110 pakkene ble estimert, ble følgende prosess benyttet:

Input fra fagsiden: Estimering i «t-shirt sizes»

Fagsiden estimerte de nedbrutte leveransene relativt og i «t-skjortestørrelser» fra S til XL ut fra sitt perspektiv mtp. forretningsmessig kompleksitet og omfang. Disse estimatene ble dokumentert og inngikk i grunnlaget for videre estimering.

Estimering i universalpoeng ved bruk av «planning poker»

Personer fra forprosjektet og fra digitaliseringsprosjektet estimerte leveransene relativt og i universalpoeng. Universalpoeng er en relativ estimeringsenhet: En oppgave på to poeng er dobbelt så omfangsrik som en oppgave på ett poeng. Fibonacci-sekvensen ble brukt som mulige estimater. T-skjorteestimatene fra forretningsiden ble benyttet som input til denne estimeringsprosessen; Estimatorene ble informert om vurderingene gjort av forretningsiden.

Detaljestimering for å finne timefaktor for universalpoeng

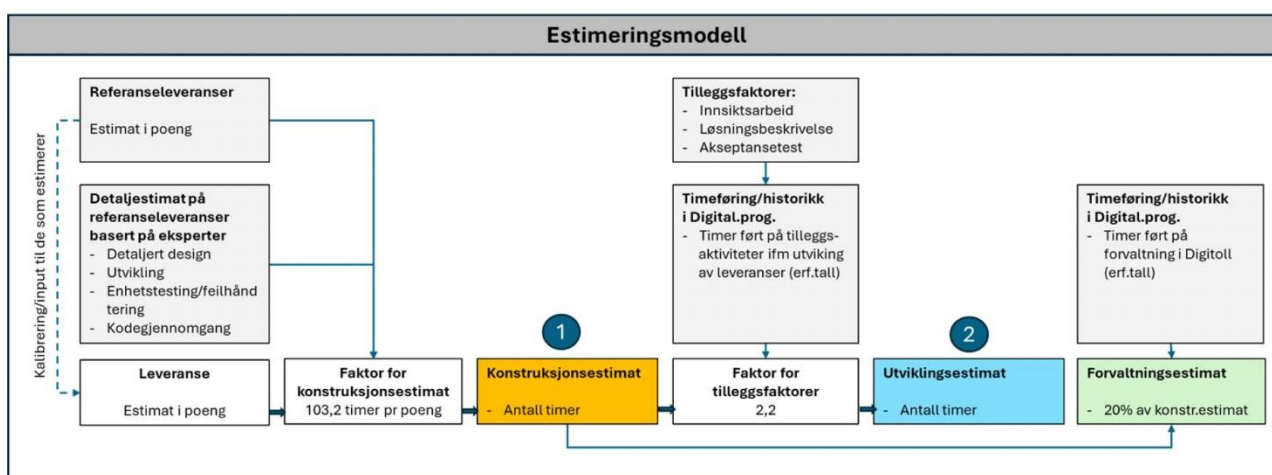
For å gå fra universalpoeng til timer, ble 8 leveransepakker detaljestimert av forprosjektet (bottom-up). Pakkene ble valgt ut for å være et representativt utvalg av leveransepakker. For alle leveransepakker ble det regnet ut en verdi for universalpoeng: timeantallet fra bottom-up estimeringen ble delt på universalpoeng-estimatet for å finne en timesfaktor pr universalpoeng. Antall timer pr universalpoeng varierte fra ~180 til ~40.

Utgledning av totalt utviklingsestimat

For å finne en verdi for universalpoeng, ble et gjennomsnitt for alle detaljestimerte leveransepakker regnet ut. Gjennomsnittet gav at ett universalpoeng er 103,2 timer. Dette tallet ble så ganget opp med universalpoengestimatene til alle leveransepakkene for å komme frem til et totalt utviklingsestimat.

Påslagsfaktor

For dekke inn oppgaver som innsiktsarbeid, løsningsbeskrivelse osv. ble det benyttet en påslagsfaktor. Denne påslagsfaktoren er 2.2 og empirisk forankret gjennom erfaringer fra digitaliseringsprosjektet.



Figur 4 Estimeringsmodell for kategori 1, hentet fra SSD.

2.4.1.2 Plattformestimatorer

Plattformestimatene er tatt frem av IDI (infrastrukturavdelingen i etatens IT-divisjon) og er forankret med forprosjektet og resten av organisasjonen under prosessen. De består i hovedsak av:

- Estimerer på kostnader knyttet til investering i programvare
- Estimerer knyttet til bruk av skyplattform
- Ressursestimerer knyttet til arbeid for å etablere plattformen.

Kostnadene ble fordelt mellom program og linje.

Programvare

Det er lagt til grunn at investering i programvare vil holde samme kostnadsnivå som i dag, og det er ikke gjort ytterligere estimering utover å summere dagens kostnader og anslå at disse blir omtrent like store på en ny skyplattform.

Bruk av skyløsninger

Estimatene knyttet til bruk av skyløsninger er tatt frem gjennom bruk av en av kalkulatorene som er tilgjengelige på leverandørens nettsider, etter at behov for lagring og prosesseringskraft var estimert basert på dagens volum.

Ressursestimater

ID Infrastruktur (IDI) fikk i oppdrag å lage et estimat for plattform og infrastruktur knyttet til hele Tolletatens overgang til sky, med tydelig spesifisering av hvilke kostnader som tilfaller FTB og hvilke som faller på linja / IDI. Sammen med prosjektet ble det utarbeidet en beskrivelse av funksjonelle og tekniske behov (som lagring, prosessering og tjenester). Resultatet ble dokumentert separat.

IDI utarbeidet et første forslag til estimat, som deretter ble kvalitetssikret med relevante fagmiljøer i IDI, IDU og IDI-ledelsen. Videre ble det diskutert med Tolletatens arkitekturteam, bearbeidet gjennom samarbeidsmøter, og prinsippene for kostnadsfordeling ble til slutt forankret hos både linjeledelse og styringsgruppen.

Kostnadsfordeling mellom linje og FTB

Tolletatens skystrategi innebærer en gradvis overgang til sky, hovedsakelig gjennom organisk utvikling. FTB akselererer denne overgangen og stiller krav til ny funksjonalitet som overstiger det Tolletaten ellers ville hatt behov for – spesielt innen sikkerhet, logging og omfattende lagringstjenester. Som følge av dette dekker FTB:

Kostnader knyttet til akselerert modernisering:

Innleie av ekstern bistand til å etablere infrastruktur raskere enn planlagt. Dette innebærer:

- 11 FTE (fulltidsekvivalenter) i 2026
- 6 FTE i 2027
- 3 FTE i 2028

Varige driftskostnader er estimert med følgende ressursbehov: fra 2027 estimeres 9 interne FTE til drift og videreutvikling, plassert i eksisterende infrastrukturteam (Plattform og Drift, CSIRT, Loggteam, Platform Engineering), samt en ny FinOps-funksjon.

FTB dekker også sin andel av lisenskostnader for utviklingsverktøy, sikkerhet, logging og skyforbruk.

Kostnader som *ikke* tilfaller FTB

Flere kostnader dekkes av linjen som en del av Tolletatens ordinære, organiske skyreise:

Overgang til privat sky blir sett på som et mellomsteg i overgangen til allmenn sky, og dekkes av linja. Skal støtte migrering, kompetansebygging og risikohåndtering. Estimert til 36,8 mill. NOK. Det samme gjelder anskaffelse av allmenn sky: 1,5 eksterne + 2 interne FTE.

I tillegg er det estimert følgende ressurspådrag som dekkes av linja:

Samlede ressurser (interne) for både privat og allmenn sky:

- 8 FTE i 2025
- 13,5 FTE i 2026–2028
- 8 FTE i 2029
- 7,5 FTE i 2030

Kostnader til koordinering i ID/IDI (Infrastrukturavdelingen i etatens IT-divisjon) er ikke estimert, men faller ikke inn under FTB. Migrering av Digitoll og felleskomponenter utføres av eksterne ressurser (3–4 FTE årlig), totalt estimert til 43 mill. NOK. FTB belastes ikke denne kostnaden.

2.4.1.3 Prosjektstyring, forretningsutvikling og omstilling

Estimatene for prosjektstyring, forretningsutvikling og omstilling er tatt frem som rene ressursestimater der det er estimert antallet personer som er nødvendig for å dekke en gitt arbeidsoppgave. Arbeidsoppgavene i seg selv er altså ikke estimert/vurdert.

Grunnlag for estimatene var følgende:

- Erfaringer og faktiske ressurstall fra Digitaliseringsprogrammet
- Involvering av fagressurser for å vurdere kompleksitet og omfang
- Innsiktsarbeid rettet mot næringsliv og sektormyndighetene

Forprosjektet tok utgangspunkt i FTB-omfanget og diskuterte hvilket ressursbehov som kreves for å realisere tilhørende forretningsfunksjoner og prosesser. Leveransepakken i område A–E ble analysert med fokus på:

- Nye arbeidsprosesser
- Intern og ekstern omstilling
- Nødvendig forretnings- og regelverksutvikling
- Grensesnitt mot næringsliv og sektormyndigheter

Programmet bearbeidet deretter faginnspill og erfaringstall til et ressursestimat. Det viderefører hovedsakelig tall fra Digitaliseringsprogrammet, men styrker organisasjonen med ekstra roller der tidligere program har vist mangler – særlig i grensesnittene mellom Tolletaten, næringslivet og sektormyndigheter.

2.4.1.4 Forvaltningsestimater

Erfaringer fra digitaliseringsprogrammet har vist at det brukes ca. 20% av medgåtte konstruksjonstimer på forvaltning av løsningene i programperioden. Dette estimatet ble lagt til grunn.

2.4.1.5 CSW

Estimater for tilkobling og tilpassing til EU Customs Single Window ble estimert i utredningen av opsjonen i etterkant av arbeidet med KVVU (*“Utredning av CSW-opisjon som del av konsept 4”*). Utredningen av opsjonen benyttet en betydelig mer detaljert estimeringsmodell enn i KVVUen. Estimater, og grunnlaget for estimatet, har i forprosjektet blitt gjennomgått på nytt. Det ble konkludert med at det ikke var grunnlag for å endre omfanget i opsjonen. Estimater for opsjonen benyttes derfor direkte inn i basisestimatet.

Estimatet er tatt frem ved å bryte ned i funksjonelle områder og ta frem grove timeanslag på hvor mye ekstra arbeid det er knyttet til hver av disse som følge av en tilknytning til CSW. Estimater fremstår metodisk som et ekspertestimat, uten at det beskrevet nærmere hvilke vurderinger som er gjort under prosessen.

2.4.2 **Vurdering av kostnadsestimat**

2.4.2.1 Kompletthet

Vi vurderer at estimatene er komplette etter kvalitetssikring. I systemutviklings-estimatene er noen av leveransepakken uten estimat. På spørsmål til forprosjektet ble det forklart at disse pakkene er knyttet til fase 0, som inneholder utvalgte forberedende aktiviteter hvor estimatene er avledet av andre estimater; I praksis handler det om å forskyve tidspunktet for gjennomføring av deler andre aktiviteter. Disse aktivitetene er nødvendige for å legge til rette for en effektiv gjennomføring av resten av prosjektet. Vi har lagt denne forklaringen til grunn for vår komplettetsvurdering.

For øvrig ble avdekket mindre avvik under KS, deriblant var enkelte roller i prosjektorganisasjonen ikke med i estimatene og det var også avvik på MVA-beregning som ble avdekket av forprosjektet selv.

Tabell 2 Korreksjoner i basiskalkyle i løpet av kvalitetssikringen

	Kostnad opprinnelig	Korreksjon	Kostnad inkl. korreksjon	Begrunnelse for korreksjon
Systemutvikling	240 020 191	- 120 961	239 899 230	Oppdatert med riktig poeng
CSW	53 257 071		53 257 071	
Plattform og infrastruktur	182 384 767	19 881 514	202 266 281	Manglet mva. på direkte kostnader
Endringsledelse og omstilling	112 161 392		112 161 392	
Programorganisasjon og forretningsutvikling	126 305 272	23 026 918	149 332 190	Manglet mva. på direkte kostnader + justert med 2 PL per år
Sum	714 128 693	42 787 471	756 916 164	

2.4.2.2 Transparens og etterprøvbare prosess

Vi vurderer prosessen rundt estimatene til å være beskrevet, transparent og etterprøvbare. Basisestimat er basert på kjent estimeringspraksis, samt Tolletatens egne erfaringer og kompetanse. Basisestimatets forutsetninger er tilstrekkelig beskrevet og sannsynliggjort. Metodikken er beskrevet gjennom dialog og oppfølgingsnotater, og det er mulig å ettergå estimatene. Unntaket er CSW-estimatet, som er mindre transparent og etterprøvbart, og vurderes å ha høyere usikkerhet enn de øvrige.

2.4.2.3 Vurdering av estimeringsmetodikk

Systemutviklingsestimatene

Vi vurderer systemutviklingsestimatene å være tatt frem med hensiktsmessige metoder, og i tråd med god estimeringspraksis. Gjennom kvalitetssikringen har FTBs metoder blitt godt belyst, og estimatorene har god kompetanse og forståelse for omfanget og fagområdet. Den største bidragsyteren til usikkerhet er omregningen fra universalpoeng til timer. Det var stort spenn mellom de forskjellige leveransepakkenes med tanke på hvor mange timer hvert universalpoeng er verdt. Dette gir usikkerhet rundt hvor godt universalpoengberegningen treffer, og om et gjennomsnitt gir en representativ verdi som kan generaliseres og brukes på alle leveransepakkenes. Dette er diskutert med forprosjektet og de fremholder følgende forklaring. De viktigste årsakene til variasjonen, og hvordan de påvirker usikkerheten:

Tidligere erfaringer

- Leveranser der Tolletaten har erfaring fra lignende oppgaver (f.eks. fra Digitoll), har lavere estimater.
- Siden det er en balansert fordeling mellom pakker med og uten erfaring, kan snittet på 103,2 timer forsvares som representativt.

Utviklingsdomene

- Ulike domener gir ulike estimater.
- "Prosess og behandling", som er det største domenet, ligger tett opp mot snittet (91,6 t/usp), og støtter at 103,2 ikke er overoptimistisk.
- "Portal" har høyere estimater, men er et lite område og påvirker derfor ikke totalbildet vesentlig.

Størrelse på leveransepakken

Det er ingen systematisk sammenheng mellom størrelsen på en pakke og antall timer per universalpoeng.

Justering for tidligere underestimering

Estimatene er bevisst økt basert på tidligere erfaringer om underestimering, noe som bidrar til å redusere risiko ved bruk av 103,2 som basisfaktor.

Vi støtter vurderingene som er gjort av programmet, og mener det er akseptabelt å legge til grunn 103.2 som verdi på et universalpoeng.

Estimatene knyttet til plattformutvikling

Plattformkostnadene er i hovedsak ikke tatt frem av FTB, men av plattformprosjektet - noe som skaper en svakere kobling til selve FTB enn de øvrige estimatene. Når det gjelder kostnader knyttet til bruk og lisenser, er disse beregnet ved hjelp av akseptable metoder. Leverandørenes kalkulatorer regnes som presise, og når beregningene bygger på faktisk bruk av dagens systemer, er usikkerheten lav. Det vurderes også som forsvarlig å basere lisenskostnadene på nåværende utgifter til KS2.

Ressursestimatene er metodisk svakere enn det som oppnås gjennom analogiestimering eller mer detaljerte "bottom-up"-analyser. Estimeringsmodellen ville vært styrket ved å benytte én av disse metodene mer systematisk. Likevel vurderes estimatene som tilfredsstillende, primært fordi de er utarbeidet av personell med erfaring fra tilsvarende prosjekter, og det er også trukket veksler på innsikt fra Skatteetaten og NAV, som har etablert lignende plattformer.

Det er likevel viktig å understreke at ved bruk av analogiestimering bør det på generell basis alltid gjøres en grundig vurdering av likheter og forskjeller mellom referanseprosjektene og det aktuelle programmet.

Estimater for prosjektstyring, forretningsutvikling og omstilling

Ressursestimatene bygger i hovedsak på erfaringer fra tidligere prosjekter, og i mindre grad på en konkret vurdering av arbeidsomfanget i FTB. Dette svekker den metodiske kvaliteten på estimatene, men vi vurderer dem likevel som akseptable basert på følgende argumenter: erfaringene stammer fra samme organisasjon, de er hentet fra sammenlignbare domener og er utarbeidet av kompetent personell.

Vi mener likevel at estimatene ville stått sterkere dersom det også var gjort en vurdering av det faktiske arbeidsomfanget, ikke bare hvor mange ressurser som antas å være nødvendige. Alternativt kunne en mer strukturert analogi-tilnærming vært benyttet (se over), der forprosjektet systematisk sammenlignet FTB med tidligere initiativer og justerte for relevante forskjeller. Dette ville bidratt til å redusere usikkerheten og styrket grunnlaget for estimatene.

Forvaltningsestimater

Det er en vanlig og akseptabel metode å estimere forvaltningskostnader som en funksjon av systemutviklingsestimatene. Å legge til grunn 20% av utviklingsestimatene er innenfor det normale.

CSW

Estimatet på CSW er metodisk det svakeste estimatet. I praksis er dette et ekspertoverslag på kostnadene knyttet til å koble til CSW. Dette skyldes i hovedsak at omfangsbeskrivelsen på dette området er svært overordnet, og det derfor er vanskelig å ta frem et metodisk godt estimat.

2.4.3 Anbefalinger

Anbefaling

- Det anbefales at Tolletaten gjør en ytterligere verifikasjon av beregningsfaktor på 103,2, i henhold til opprinnelig metodikk. Ved funn av større avvik, bør Systemutviklingsestimatet re-estimeres.
- Ved oppstart av programmet bør det følges opp og ettergåes om detaljestimatene som er tatt frem viser seg å stemme i praksis. For å spare tid kan punktet over gjennomføres i den forbindelse.
- CSW bør, i forbindelse med utløsning av opsjon, estimeres med mindre usikkerhet for å skaffe tilstrekkelig styringsgrunnlag.
- Siden usikkerheten rundt ressursestimater er større enn for øvrige estimater, anbefaler vi at programmet fortløpende vurderer arbeidsomfang som skal dekkes av slike roller. Ved fleksible kontrakter og bruk av rammeavtale, vil det være mulig å forsterke eller redusere pådraget dersom arbeidsomfanget viser seg å avvike fra kapasiteten i organisasjonen.

2.5 Samfunnsøkonomisk analyse

2.5.1 Beskrivelse

I vedlegg B har programmet dokumentert en oppdatert versjon av den samfunnsøkonomiske analysen for konsept K4 – Koordinerte plikter inkludert opsjon på tilknytning til CSW. Analysen bygger videre på resultatene fra KVV og fra KS1.

Programmets samfunnsøkonomiske analyse er gjennomført iht. Finansdepartementets rundskriv, R-109/21. Analysen bygger på følgende forutsetninger:

Tabell 3: Programmets forutsetninger for samfunnsøkonomisk analyse

Forutsetning	Beskrivelse
Investeringsperiode	2026-2030
Levetid	2030-2042
Analyseperiode	2024-2042
Kroneverdi	2024
Kalkulasjonsrente	4 %
Realprisjustering	0,5 %
Skattefinansiering	20 øre

Resultatene fra programmets oppdaterte samfunnsøkonomiske analyse:

Tabell 4: Programmets resultater fra samfunnsøkonomisk analyse

Fremtidens tollbehandling resultater	
Prissatte virkninger	
Investeringskostnad	- 620
Drifts-, vedlikeholds og videreutviklingskostnader	- 590
Tolletaten – interessentdialog og videreutvikling av samhandling	- 110
Næringsliv – ressursbruk tollbehandling	6 170
Tolletaten – ressursbruk tollbehandling	130
Skattefinansieringskostnader	- 240
Netto nåverdi prissatte virkninger	4 740

Ikke-prissatte virkninger	
Mer korrekt tollbeskatning	Stor positiv
Økt samfunnssikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Stor positiv
Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen
Økt forutsigbarhet for vareførselen	Middels positiv

Vesentlige endringer fra den samfunnsøkonomiske analysen fra KVV/KS1:

- Kostnadene forbundet med å drifte nullalternativet er oppjustert fra en årlig kostnad på rundt 35 mill. kroner til 65 mill. kroner. Dette skyldes at interne ressurser ikke var fullt ut medtatt i kostnadene og at Tolletaten har styrket forvaltningen rundt TVINN.
- Kostnadene forbundet med å drifte K4 + er oppjustert fra 165 mill. 2024 kroner til 590 mill. 2024 kroner (endring fra null) som følge av en grundigere estimering av kostnadene som viser at de var noe underestimert i konseptfasen.
- Anslaget på gjennomsnittlig kostnad per deklarasjon for importør/eksportør er økt fra 400 kroner til 558 kroner. Programmet har hentet inn mer data gjennom spørreundersøkelser og intervju og funnet grunnlag for at prisen var underestimert.
- Gjennomføringsperioden er økt fra fire til fem år, analyseperioden er økt tilsvarende, med ett år, og frem til 2042.

2.5.2 Vurdering av samfunnsøkonomisk analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med gjeldende metodikk og krav, slik de er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-109/21. Analysen bygger på anerkjente prinsipper for vurdering av både prissatte og ikke-prissatte virkninger, og inkluderer en usikkerhetsanalyse som gir et nyansert bilde av tiltakets forventede nytte.

Programmet har lagt til grunn realistiske og godt begrunnede forutsetninger og anslag, blant annet ved å oppjustere kostnader der tidligere estimerer har vist seg å være for lave. Det er gjennomført grundige vurderinger av både investerings- og driftskostnader, og analysen fremstår som velbegrunnet og etterrettelig.

Samlet sett gir analysen et troverdig og robust beslutningsgrunnlag for videreføring av programmet. Som vist også i KVV og KS1 er det valgte konseptet svært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Lønnsomheten kommer fra både de prissatte virkningene som viser en stor besparelse for særlig næringslivet, og fra de ikke prissatte virkningene som, overordnet beskrevet, viser nytte av å gå fra et sårbart og utdatert system (TVINN) til et moderne og robust system med flere støttefunksjoner basert på økt databehandling. Denne vurderingen står seg til tross for økte kostnadsanslag både knyttet til investeringskostnaden og drift og vedlikeholdskostnaden.

Vår vurdering er at det oppdaterte anslaget for programmets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er rimelig og fanger opp de vesentlige endringene fra konseptvalget. Videre har vi noen bemerkninger knyttet til disse elementene:

Kostnader til drift og vedlikehold

Programmet har foretatt en grundigere estimering av kostnadene knyttet til drift og vedlikehold både av nullalternativet og av det valgte konseptet. For begge alternativene er det funnet grunnlag for å oppjustere anslagene. Oppjusteringene er i hovedsak begrunnet med grundigere estimeringer og ikke endringer fra konseptvalg. Valget om å knytte seg til CSW vil derimot bidra direkte med økte drift og

vedlikeholdskostnader i form av bidrag til EUs utviklingskostnad og felleskomponenter. Samtidig vil drift og vedlikehold av integrasjonen mot CSW og forvaltningen av dette også i noen grad bidra til økte kostnader knyttet til personellet som skal drifte dette tilleggselementet. Dette er kostnader som er hensyntatt i analysen og som ikke utfordrer nåværende drift- og vedlikeholdskostnaders kompletthet, men som er følge av en endring fra konseptvalget.

Det er også identifisert kostnader for drift og vedlikehold knyttet til valget om å gå over på skyplattform og lisenser tilknyttet dette. Valget om å gå over på skyplattform er besluttet som en del av Tolletatens overordnede IT-strategi, og ikke eksplisitt i forbindelse med konseptvalg for FTB. Ved konseptvalg hadde man ikke tatt et endelig valg om man skulle benytte offentlige skyløsninger eller egne servere («on prem»). Til tross for at det foreligger en kostnadsøkning i FTB som følger av Skyplattformtjenester, har Tolletaten selv vurdert at dette sannsynligvis er rimeligere enn en egen serverløsning. Vi vil fremheve at det vil være virksomhetsspesifikke forhold knyttet til funksjonalitet, fleksibilitet og sikkerhet som avgjør hva som er mest kostnadsoptimalt av offentlige skyløsninger og egen serverdrift.

Vedrørende kostnader til drift, vedlikehold og videreutvikling, er dette kostnader som vil være virksomhetsspesifikke og dermed finnes det få referanseverdier. I tillegg er kostnadene ikke ensartet, hvor enkelte av disse er uunngåelige, mens andre i stor grad kan styres etter ambisjon og behov gjennom fortløpende kost/nytte-vurderinger:

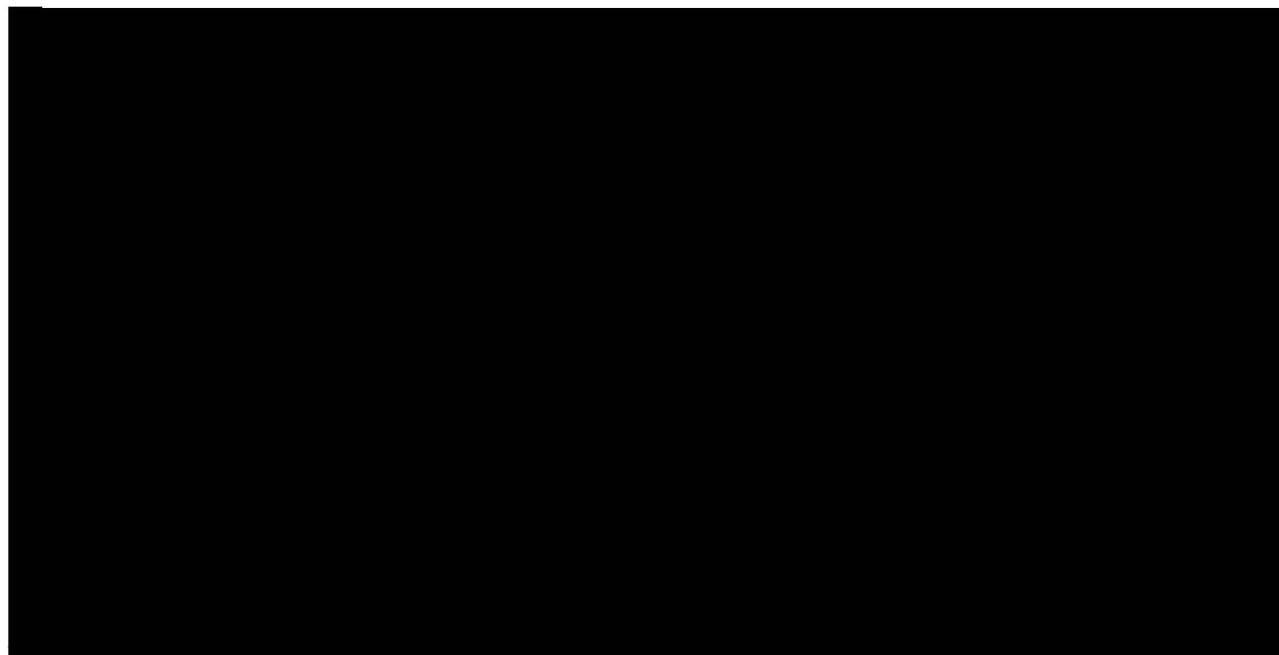
Driftskostnader knyttet til IT-systemer omfatter noen utgifter som i stor grad er uunngåelige. Dette inkluderer blant annet lisenskostnader, sikkerhetsoppdateringer, vedlikehold, feilretting og håndtering av driftskritiske hendelser. Slike kostnader er nødvendige for å sikre at systemene fungerer stabilt, trygt og i tråd med krav til tilgjengelighet og beredskap. De oppstår uavhengig av ambisjonsnivå og må dekkles for å opprettholde et fungerende systemlandskap. Manglende håndtering av disse kan få direkte konsekvenser for tjenesteleveranse.

Videreutvikling av IT-løsninger er derimot i større grad et resultat av valg og prioriteringer. Her bestemmer organisasjonen og eiere selv ambisjonsnivået – hvor mye som skal forbedres, nye gevinster det er ønskelig å realisere, ytterligere automatisering osv. Disse kostnadene er dermed mer frivillige, og må alltid vurderes opp mot forventet nytte, både internt i Tolletaten og i lys av føringene som gis i tildelingsbrev fra Finansdepartementet. Tolletaten har beregnet varige driftskostnader som følger av tiltaket til brutto 121 mill. kroner.

Tabell 5: Brutto kostnader tilknyttet forvaltning, drift og vedlikehold (Kilde: FTB)

Kostnadselement	Beskrivelse	Årlig kostnad (mill. kr)
Infrastruktur lisenser	Lisenser utviklerverkøy – allmenn sky-Utviklerverkøy som eksempelvis GitHub og lignende	
	Lisenser - Sikkerhet for internettkosponerte tjenester- Basislisenser	
	Lisenser - Logg FTB Lisenser og forbruk for FTB i ny loggplattform i allmenn sky	
	Lisenser - Skyforbruk og optimalisering (Lisenskostnad 3% av 50M)	
Skyleverandør	Direktekostnader skyleverandør (lagring + prosessering)	
	Vedlikeholde teknisk plattform, infrastruktur og applikasjon	
EU Felleskomponenter (CSW)	Europe's felleskostnader (CSW, Eori, UUM&DS, CCN2)	
Bidrag til nasjonale felleskomponenter	Bidrag til nasjonale felleskomponenter (ID-porten, Maskin-porten, Altinn-autorisasjon)	
Beredskapsvaktordning nytt system	Ordning for å ivareta 24/7 drift	
Forvaltning	4 team a 8 stk. gir 32 årsverk årlig. I tillegg 5 ressurser til forretningsutvikling og produkteierroller	
SUM		

Figuren under viser fordelingen av disse kostnadene. Det bemerkes at kostnader knyttet til forvaltning, herunder videreutvikling, utgjør ca. halvparten.



En fortløpende kost–nytte-vurdering er *avgjørende* for å sikre at ressursene brukes effektivt. Andre føringer som generell samfunnsutvikling, budsjettammer osv. er også av betydning. Det er derfor vanskelig å si noe om hva som er et fornuftig ambisjonsnivå. For å komplisere bildet ytterligere, vil ambisjonsnivå for videre utvikling påvirke levetiden til systemet: Systemer som kontinuerlig tilpasses nye behov, teknologier og brukerkrav, vil kunne leve lenger og levere verdi over tid. Ved å investere i modernisering, funksjonell utvidelse og teknisk fornyelse, forlenges systemets relevans og reduseres behovet for tidlig utskifting. Motsatt vil et lavt ambisjonsnivå, der kun det mest nødvendige vedlikeholdet gjennomføres, ofte føre til at systemet raskere blir utdatert, både teknisk og funksjonelt. På denne måten blir ambisjonene for videreutvikling et aktivt virkemiddel for å påvirke og forlenge systemets levetid, samt kontinuerlig adressere oppståtte behov og realisere gevinster, og en vurdering som ligger utenfor mandatet til en KS2.

Segmentering av markedet

Programmet har styrket anslaget for kostnaden per deklarasjon ved å innhente mer data via intervju og spørreskjema. Dette har gitt grunnlag for å segmentere markedet av deklarasjonspliktige inn i fire segmenter: A, B, C og D. Hvor segment A er proffe aktører med stor kompetanse om eksport og import som allerede har digitaliserte prosesser for deklarerings, mens B og C er henholdsvis delvis og noe digitaliserte og D er lite digitalisert, med lav kompetanse om eksport og import og som bruker mye tid og penger på å deklare varer. Segmenteringen styrker analysene på et viktig punkt ettersom nyttene knyttet til næringslivets besparelser er en stor prissatt virkning. Denne styrkede innsikten, og segmenteringen av markedet, bør også dras nytte av i programmets gevinstrealiseringsplan.

Usikkerhetsanalyse av nytten

Programmet har fulgt tilrådning fra KS1 om å gjennomføre en usikkerhetsanalyse av tiltakets nyttebilde ettersom det var vurdert som en stor usikkerhet knyttet til nyttene. De prissatte virkningene er vurdert i henhold til metodikk for usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene. Analysen viser at nyttene er robuste og at det i om lag 83 % prosent av tilfellene vil være en positiv netto nytte og med et potensiale for langt større positiv virkning enn analysen legger til grunn. Usikkerheten er knyttet til i hvilken grad næringslivet evner å ta i bruk den nye løsningen for fortolling og dermed også i hvilken grad de vil oppleve reelle tids- og kostnadsbesparelser i denne prosessen. Næringslivets, og for så vidt de andre identifiserte gruppene, evne til å ta i bruk den nye løsningen vil også trolig påvirke hvilken grad de ikke-prissatte virkningene realiseres. Det anses likevel som usannsynlig at man skal ende opp med noe som gir negative virkninger for de ikke-prissatte virkningene, ettersom TVINN, som man måler virkningene mot, er såpass utdatert og sårbar.

2.5.3 **Anbefalinger**

Anbefalingene fra dette kapittelet må sees i lys av at den samfunnsøkonomiske analysen danner grunnlaget for programmets gevinstrealiseringsplan. Anbefalingene er knyttet til hvordan programmet operativt kan øke sannsynligheten for at de identifiserte nyttene faktisk realiseres og at man bør ha som plan å måle resultatene i etterkant.

Anbefaling

- Den desidert største prissatte gevinsten fra programmet er tilknyttet besparelser hos næringslivet. I den oppdaterte analysen er markedet segmentert i A, B, C og D. Kunnskapen om brukergruppen og inndelingen fra analysen bør videreføres til gevinstrealiseringsplanen ettersom det er ulikt hvordan de ulike segmentene vil forholde seg til og dra nytte av FTB.
- Det anbefales at man etter 2-3 års drift av den nye løsningen foretar samme spørreundersøkelse og/eller intervju for å måle den faktiske besparelsen knyttet til tiden/kostnaden som brukes på deklarasjon.
- Drift og forvaltning - Det bør som en del av programmet gjøres kost/nytte-vurderinger knyttet til forvaltningsorganisasjonens størrelse og ambisjon. Dette bør gjøres når det endelige systemomfanget blir klart og det gjenstående gevinstpotensialet etter programperioden er tydeligere. Dette for å sikre at budsjettmidler kanaliseres dit i Tolletaten hvor de gjør størst nytte. Vi legger til grunn at prioritering av tollområdet og videreutvikling av deklarasjonssystemet, vurderes opp mot andre samfunnsbehov og blir opplyst gjennom blant annet eierdialogen, samfunnsutviklingen osv.

3 Organisering og styring

3.1 Beskrivelse organisering og styring

3.1.1 Program som organisasjonsform

Tolletaten har valgt å organisere tiltaket som et program. Dette er i svar til avklaringsnotat 3 (Vedlegg 3) begrunnet med at de ønsker å samle alle aktiviteter som skal oppfylle planlagte effekter og gevinster i samme styringsstruktur. Med disse aktiviteter vises det til

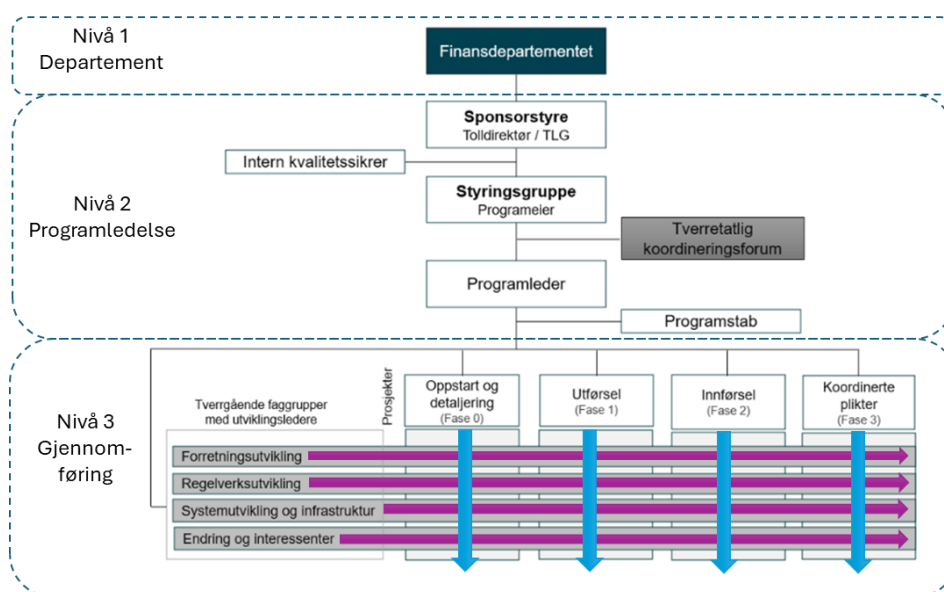
- Leveranse av IT-løsninger
- Regelverksutvikling
- Oppfølging av næringslivet
- Endringsarbeid, herunder
 - beskrivelse og implementering av nye arbeidsprosesser og rutiner
 - forslag til eventuelle organisatoriske endringer
 - opplæring
 - tilrettelegging av ledelses- og kulturarbeid
- Arbeid med effekter og gevinster

Eierskap i linjen vil sikres ved å bemanne styringsgruppen med de mest sentrale direktørene, og ved å bemanne de sentrale rollene med egne ansatte. Det legges videre til grunn at programmet bemannes med minst 50% faste ansatte.

Tolletaten begrunner også valget med erfaringer fra tidlig gjennomføring av Treff-satsingen. Da Treff-satsingen var organisert som et prosjekt, ble IT-leveransene prioritert høyt, mens øvrig endringsarbeid organisert i linjen ikke fikk tilsvarende prioritet. Det ble et skille mellom prosjekt og linje, med til dels dårlig koordinering mellom disse. Komplekse styringsstrukturer med prosjekt og styringsgruppe på den ene siden og ledergrupper i ulike divisjoner på den andre siden, gjorde at medarbeidere måtte forholde seg til flere styringslinjer innenfor sammenhengende aktiviteter. Styringen var lite koordinert.

Ekstern kvalitetssikrer for Treff-satsingen anbefalte derfor programorganisering med større fokus på endringsarbeid, effekter og gevinster. Slik vi har oppfattet det i møtet gikk tolletaten etter dette over til å benytte program-organisering, og har erfaring med at dette fungerer bedre.

3.1.2 Programorganisasjonen



Figur 6: Prosjektorganisasjon (Kilde: Kilde FTB – piler lagt til av EKS)

Kapittel 2.1 i Programmetts SSD redegjør for programorganiseringen og programmetts styringsstruktur. Vi har i vår gjennomgang delt organisasjonen inn i tre nivåer, vist i figuren over. Det legges her til grunn tre styringsnivåer for programorganiseringen.

Nivå 1 - Departement

- Finansdepartementet er oppdragsgiver og eier
- Ansvar for at programmet blir iverksatt iht. Stortingets vedtak og føringer for tid, kostnad og kvalitet
- Vil følge opp gjennomføring iht. mandat og tildelingsbrev for gjennomføring til Tolletaten

Nivå 2 – Programledelse

- Sponsorstyre bestående av
 - Tolldirektøren
 - Direktører fra Tolletatens ledergruppe (TLG)
- Programeier
 - Etatens ansvarlige for organisering og gjennomføring av programmet
 - Leder styringsgruppen
 - Medlem i TLG
- Styringsgruppe
 - Hovedansvarlige for prosessene som blir mest berørt av tiltaket
 - Direktører som er ansvarlige for de mest berørte prosessene i tiltaket
- Programleder
 - Ansvar for gjennomføring av programmet
 - Støttes av programstaben

Nivå 3 - Gjennomføringsorganisasjon

Gjennomføringsorganisasjonen organiseres som en matriseorganisasjon som ledes av prosjektledere, utviklingsledere og programleder. Gjennomføringsorganisasjonen er en matriseorganisasjon med både vertikal og horisontal struktur:

Vertikal struktur - Fire prosjekter:

1. Oppstart og detaljering
 2. Utførsel
 3. Innførsel
 4. Koordinerte plikter
- Hvert av de fire prosjektene har:
 - En prosjektleder
 - Leveranser i faser
 - Ansvar for at prosjektets omfang og aktiviteter blir levert iht. milepæl

Horisontal struktur - Fire tverrfaglige faggrupper med utviklingsledere

1. Forretningsutvikling
2. Regelverksutvikling
3. Systemutvikling og infrastruktur
4. Endring og interessenter

Utviklingsledere skal:

- Sikrer at fagområdene blir ivaretatt i prosjektene
- Koordinerer aktiviteter i forhold til fag, og sikrer helheten på tvers av prosjektene.
- Sikre faglig forankring i linjen

Hver faggruppe ledes av en fagansvarlig som rapporterer til programleder.

3.1.3 Roller og ansvar

SSDen oppsummerer i kapittel 2.1.2 programmets roller og ansvar hvor det gis en beskrivelse av både ulike ansvarsområder og hvilke roller som er knyttet til disse.

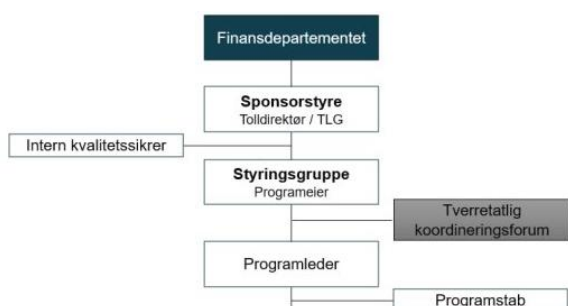
Rollene er beskrevet på Nivå 2 – Programledelse og Nivå 3 – Gjennomføringsorganisasjon.

Nivå 2 – Programledelse

Rollene i Programledelsen er:

- Tolldirektør / Sponsorstyre
- Programeier / Styringsgruppe
- Intern kvalitetssikrer
- Programleder – programledelse
- Tverrfaglig koordineringsforum
- Leder programstab/ programstab

Figuren under og tabellene til høyre viser roller og ansvar i programmet, og Tolletatens beskrivelser knyttet til disse.



Av beskrivelsene fremgår følgende styringsprinsipper tilknyttet prosjektkostnadene og programmets avsetninger:

- Basisestimat styres av programeier
- Styringsramme (P50) styres av Tolldirektør
- Kostnadsramme – Finansdepartementet

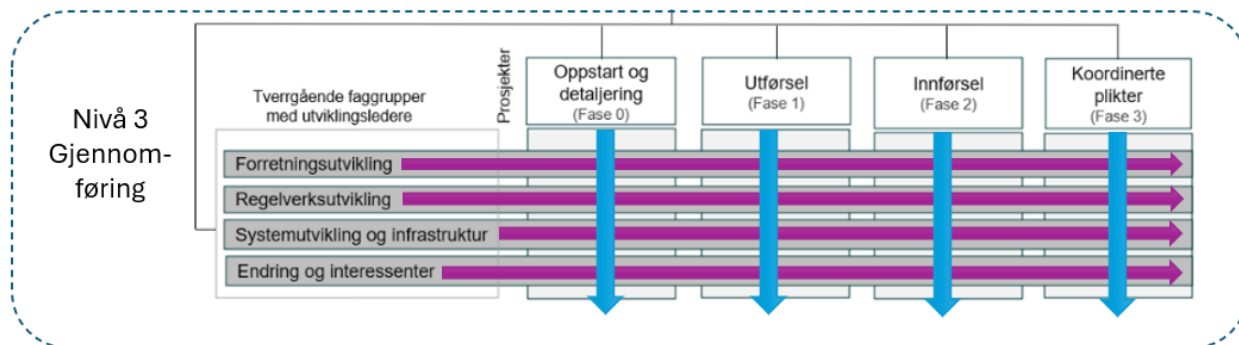
Dette innebærer at alle endringer som medføre en kostnadsendring utover basisestimat må håndteres av Tolldirektør i sponsorstyret.

Eventuelle kostnadsøkninger utover P50 vil bli besluttet av Finansdepartementet.

Roller	Ansvar	Hvem
Tolldirektør - sponsorstyre	- Ansvarlig for samlet investering, risiko og måloppnåelse på etatens vegne - Ansvarlig for at beslutninger og valg er i tråd med etatens virksomhetsstrategi og utviklingsmål, samt føringer fra FIN - Utpeke programeier og programstyre, gir mandat til programmet, godkjenner styringsdokumenter og gevinstplaner - Sikre at organisasjonen forbereder og tilrettelegger for nye arbeidsprosesser slik at ønskede gevinster og effekter kan oppnås - Godkjenner prosjektenes omfang og de tverrgående fagteamenes mandat - Ta overordnede planlagte og avviksbaserte beslutninger, herunder vesentlige endringer i både forretningsprosesser og regelverk - Vurdere og håndterer risikoer med vurdering «svært høy». - Ansvarlig for at linjen samlet sett avgir tilstrekkelig med personressurser til programmet - Ta beslutninger om bruk av styringsrammen (P50) over basisestimat - Beslutte eventuelle tiltak fra kuttliste - Sikrer koordinering med andre relevante initiativ i etaten	Tolldirektør er øverste ansvarlige for programmet og bruker sponsorstyret som sitt kvalitetssikrende organ før beslutning. Sponsorstyret består av Tolletatens ledergruppe (TLG).
Programeier - programstyret	- Sikre at programmet gjennomføres og leveres i tråd med avtalte rammer (tid, kost, omfang og kvalitet). - Beslutningsfullmakt innenfor programmets basisestimat. Fremme evt. forslag om utløsning av midler over basisestimat (innenfor P50) - Sørge for at programmets effektmål nås, og legge til rette for at gevinster og effekter realiseres - Holde tolldirektør/sponsorstyret orientert om fremdrift og status og fremlegge saker av prinsipiell eller vesentlig art - Fremme evt. forslag om kutt til tolldirektør/sponsorstyret - Håndtere viktige valg innenfor gitt mandat, herunder endringer i forretningsprosesser, regelverksendringer og andre beslutninger - Sikre stabilitet og effektivitet i drift og utvikling i håndtering av vesentlig risiko og betydelige avvik tilsvarende risikoer med risikonivå «høy» - Ansvarlig for rapportering til og dialog med Finansdepartementet om FTB - Vurdere prosjektenes omfang og legge disse frem for beslutning hos tolldirektør/sponsorstyret - Ta løpende beslutninger og avklare saker som er fremmet fra programleder innenfor programeiers mandat - Sikre forankring i linjeledelsen og at etaten er godt involvert i og forberedt for de endringer som programmet medfører - Koordinere andre pågående og beslektede initiativ i etaten	Tolldirektør utpeker programeier og programstyre. Programeier er hovedansvarlig for programmet og dennes leveranser, og bruker programstyret som sitt kvalitetssikrende organ før beslutninger. Programeier kan benytte programstyremedlemmene til å støtte seg i den løpende oppfølgingen av programmet innenfor dedikerte områder, men uten at den formelle fullmakten delegeres.
Intern kvalitetssikrer	- Kvalitetssikring av alle aspekter av programgjennomføringen - Usikkerhetsanalyser iht. Finansdepartementets metodikk (årlig/sen høst tilsvarende Digitaliseringsprogrammet) - Rapportere til tolldirektør, som kan involvere programeier i styringen av kvalitetssikrer	TBD Rapporterer til tolldirektør
Programleder - programledelse	Programleder bistår programeier i den daglige oppfølgingen og koordinering av programmet og leveransene i programmet. Dette omfatter: - Sikre at programmet leverer i henhold til resultatmålene - Sørge for koordinering mellom prosjekter slik at de oppfyller virksomhetens strategier på en helhetlig måte, herunder at avhengigheter håndteres - Forvalte et helhetlig sett med målbeskrivelser som konkretiserer de strategiske ambisjonene og forankre disse i programmets styringsgruppe - Følge opp at programmet prioriterer slik at gevinster kan realiseres, og følger opp indikatorer og gevinster gjennom programperioden	Programeier utpeker programleder Programledelsen består av programleder, prosjektledere, utviklingsledere og leder programstab
	- Ikke rapportering for ulike interessenter - Identifisere og følge opp usikkerhet og håndtere og følge opp risikoer med risikonivå «moderat». Risikoavurdering med høyere vurdering må løftes til styringsgruppen for videre behandling - Behandle de tverrgående faggruppens oppgaver og ansvar - Støtte eierstyringen og utredninger, forberede mater og rapporter for styringsgruppen, sponsorstyret og oppfølgingsmater med FIN - Sikre fremdrift gjennom tydelige og tidskravende avklaringer. Dette innebærer at evt. avklarings-/beslutningsbehov som må eskaleres til behandling i sponsorstyret og beslutning av tolldirektør identifiseres tidlig, utredes tilstrekkelig og fremmes i tide til at avklaringer kan gjøres uten å hindre fremdrift.	
Tverretattlig koordineringsforum	- Sikre at berørte etater i fellesskap etablerer hensiktsmessige modeller for effektiv samhandling og koordinering av kravhåndtering - Programmet fremmer orienterings- og drøftingssaker som berører de involverte etatene til forumet - Delaktene ønskes å bidra til målet om økt trygghet for at lover og regler etterleves i egen etat, samt å kunne formidle internt i egen etat med tanke på fremtidige gode samhandlingsmodeller FTB planlegges også være et fast punkt på etatsledermater i tiden fremover.	Et forum med hensikt å legge til rette for god samhandling med berørte etater. Forumet bør ha deltakere fra de mest berørte etatene av sektormyndigheter med regelverk knyttet til grensekryssende vareførsel.
Leder programstab/ programstab	- Støtte til programleder, prosjektledere og utviklingsledere - Rapportering og økonomioppfølging - Ressursstyring/allokering til prosjekter og tverrgående fagteam - Utarbeide programmets prosesser og rutiner og påse at disse blir etterlevd - Oppfølging av planer, fremdrift, risiko, økonomi mm., og bidra til god rapportering på alle nivå - Støtte programmet i gevinstrealiseringen bl.a. gjennom nullpunktsmålinger og oppfølging av gevinster i gjennomføringsperioden - Bistand til nødvendig koordinering og forankring av leveranseplaner - Utarbeide løpende kommunikasjonsmateriell - Bistand til arkitektstyring av programmet og underliggende team - Utarbeidelse og/eller komplettering av arkitekturmålbilder - Ikke utøvelse av arkitekturroller i prosjekter/utviklingsteam	TBD Rapporterer til programleder

Nivå 3 – Gjennomføringsorganisasjon

Figuren under viser de fire prosjektene og hvordan de ulike Faggruppene jobber vertikalt/tverrgående (rosa piler) på tvers av disse.



Figur 7: Gjennomføringsorganisasjon (Kilde FTB – piler lagt til av EKS)

Rollene i gjennomføringsorganisasjonen er

- Prosjektledere
- Utviklingsleder/ tverrgående faggruppe
- Produkteier

Tolletatens beskrivelser av rollene med tilhørende ansvarsområder fremgår av tabellen nedenfor:

Tabell 6: Roller og ansvar i gjennomføringsorganisasjonen (Kilde: FTB)

Roller	Ansvar	Hvem
Prosjektledere	• Leveranseansvar for prosjektets omfang • Definere bemanningsbehov i ulike delprosjekter for å sikre prosjektets leveranser • Sikre at leveransene oppfyller kvalitetskravene og når milepælene for sitt prosjekt • Rapportere fremdrift, økonomi og risiko til programleder • Identifisere potensielle risikoer og sikre at disse blir kommunisert og fulgt opp	TBD Rapporterer til programleder
Utviklingsleder/ tverrgående faggruppe	• Utviklingslederne har ansvar for å konkretisere og utvikle prosesser og systemer ut ifra de overordnede strategiske ambisjonene innen sitt fagområde. • Under programleders koordinering og styring, bidra til å forvalte et helhetlig sett med målbildebeskrivelser som konkretiserer programmets strategiske ambisjoner • Utviklingslederne vil ha ansvar for helhetlig planlegging og koordinering/oppfølging på tvers av prosjektene innen sin faggruppe • Sikre at helheten innenfor fagområdet blir ivarettatt på tvers av prosjektene, og sikre koordinert leveranseplanlegging på tvers av prosjektteamene • Sikre faglige avklaringer mellom program og linje. Utviklingsleder for systemutvikling har også ansvar for sikker og stabil drift i produksjon • Koordinere og styre utviklingen i samarbeid med produkteier • Arbeide tett med programleder og prosjektlederne for å sikre at funksjonelle ressurser er tilgjengelige og at kvalitetskravene nås • Rapportere fremdrift og risiko innenfor prosjektet til prosjektleder • Rapportere på mandat og risiko til programleder	TBD Rapporterer til programleder
Produkteier	• Ansvarlig for at produktet som utvikles løser konkrete brukerbehov på en måte som fungerer godt for brukere og Tolletaten • Inngår i tverrgående fagteam • Bidra inn i endringsledelse, innføring og opplæring	TBD Viktig at rollene dekkes av interne ressurser

3.2 Vurdering av organisering og styring

3.2.1 Program som organisasjonsform

Fremtidens tollbehandling er et tiltak som omhandler områder som funksjonelt sett ligger nære hverandre. Det er mye felles mellom tolldomenene innførsel og utførsel, og koordinerte plikter vil se helhetlig på sammenhengen mellom deklarasjonsplikten og andre plikter i vareførselsområdet. Det er også lagt opp til mye gjenbruk, både av kode og personer gjennom tiltakets utviklingsperiode. Tiltaket er estimert til under én mrd. kroner, og er således å regne som et normalt stort prosjekt i det offentlige Norge. Et normalt stort tiltak innen en enkelt etat med funksjonelt sett nære domener vil kunne tilsa en organisering av tiltaket som et prosjekt, i motsetning til et program slik Tolletaten har lagt til grunn.

Vi viser her til at et prosjekt ikke trenger å følge samme organisering som Treff-satsingen, ved at systemutvikling styres av prosjektet mens endringsarbeidet legges til linjen, hvorpå Tolletaten hadde dårlige erfaringer. Det bemerkes at både omfattende regelverksutvikling, interessenthåndtering, og organisasjonsendringer og nye rutiner naturlig kan inngå i et tiltak organisert som et prosjekt. Det som er viktig, uansett valg av organisasjonsform er gode koordinerte styringslinjer, godt lederskap og styringsstruktur tilpasset tiltaket som skal gjennomføres.

Tolletaten trekker frem tidligere erfaringer der prosjektorganisering har ført til en motsetning mellom prosjekt og linje, og der systemutviklingen i prosjektet fikk større fokus enn endringsarbeidet som lå til flere linjer. Dette er en ikke ukjent konsekvens av prosjektorganisering. Systemutviklingsmiljøer har derfor over flere år dreid fra en prosjekt/programorganisering over mot produktutvikling, der behovet og produktet kommer i sentrum, fremfor planer, estimer, oppfølging av timer, milepæler og gjennomføringsmetodikk. Dette bør Tolletaten orientere seg om, og vurdere å ta i bruk ved fremtidige behov for tiltak. Vi vurderer det slik at Tolletaten vil kunne gjennomføre tiltaket både som et prosjekt, et program, eller som produktutvikling.

Vi støtter imidlertid etatens argument om å gjøre det på den måten som fungerer best hos dem, gitt tidligere erfaringer og dagens bemanning. Vi påpeker i den forbindelse en risiko for at styringsstrukturen som her ligger til grunn er noe overdimensjonert for omtalt omfang og vil kunne forsinke beslutningsprosesser.

Programmet søkes bekledd med minst 50% faste ansatte. Vi mener det er en god målsetting. Dette krever at Tolletaten når sine rekrutteringsmål og at de som allerede arbeider i berørte divisjoner fortsetter i sine stillinger. Det er spesielt ønskelig å dra videre på erfaring og kompetanse som er opparbeidet gjennom tidligere prosjekter som digitaliseringsprogrammet og treff-satsingen, og at medarbeidere som tar del i de første prosjektene følger programmet i prosjektene som kommer senere i løpet.

3.2.2 Roller og ansvar i programorganisasjonen

Programorganiseringen i Fremtidens tollbehandling er godt og nøye beskrevet for de øverste delene av organisasjonen. Det gjør at det vil være klart og tydelig for de involverte hvilken rolle og ansvar de har.

Vi vil anbefale å vurdere om det er nødvendig både med et sponsorstyre og en styringsgruppe i programmet. Fordelen med en slank programstruktur er ansvaret blir tydeligere, informasjon og beslutninger ikke unødig blir overlevert fra nivå til nivå og at færre personer må involveres for å få tatt beslutninger. Dette vil kunne spare prosjektet for tid, og gi programmedarbeiderne større muligheter for medbestemmelse som er blant de viktigste driverne for indre motivasjon. Selv om Tolletaten synes det fungerer bra med både sponsorstyre og styringsgruppe bør det fortløpende evalueres at styringsstrukturen på programnivå ikke hindrer fremdriften i programmet.

Når det kommer til gjennomføringsorganisasjonen er vår vurdering at det mangler noe på oversikt over roller og ansvarsforhold. Det er eksempelvis vanskelig å forstå hvordan utviklingsledere, fagansvarlige og produktledere i den horisontale matriseorganisasjonen skal forholde seg til hverandre. Rollen "fagansvarlig" er definert som "Leder for hver tverrgående faggruppe" med ansvar for å konkretisere og utvikle prosesser og systemer ut fra de overordnede strategiske ambisjonene. Rollen er ikke omtalt i SSD "Figur 4 Organisering av arbeidet", i oversikten over roller med ansvar (tabell 9), eller i gjennomføringsmodellen. Mens rollen "produkteier" og til dels også rollen "utviklingsleder" dukker opp i oversikt over roller og ansvar uten en forutgående beskrivelse. Vi stiller spørsmål ved om utviklingsleder og fagansvarlig er har en

overlappende, eller er tenkt samme rolle. Dersom rollene ikke er sammenfallene vil vi anbefale at utviklingsleder har fokus på nyttestyring, prioriteringer, koordinering mellom utviklingsteam og fremdrift, mens fagansvarlig har større fokus på arbeidsmetodikk og faglige diskusjoner. Videre forbindes produkteierrollen ofte med produktutvikling, nettopp fordi produkteieren har ansvar for utviklingen av produktet, og ikke fremdriften i et prosjekt. Denne rollen er også sparsommelig omtalt.

Vi legger til grunn at prosjektet vil arbeide mer med tydelige rollebeskrivelser i det som er omtalt som prosjekt "Oppstart og detaljering". Dette er nødvendig for at medarbeidere skal vite hva som forventes av dem, og hvem som har ansvaret for hva. Dersom rollene er uklare vil det kunne føre til dårlig fremdrift, frustrasjon og potensielle konflikter.

Basert på SSD vurderer vi Tolletatens organisering av tiltaket som noe omfattende og topptungt i forhold til tiltakets omfang og særegenheter. Programdimensjonen i tiltaket legger blant annet alene opp til tre styringsnivåer. Prosjektleder rapporterer gjennom Programleder til Styringsgruppe som igjen rapporterer til etatens sponsorstyre. Lang vei til beslutninger forsterkes ved å bemanne Sponsorstyret med de mest sentrale direktørene, da disse sannsynligvis vil være involvert også i veldig mye annet av det som foregår i etaten. Vi vurderer likevel at organiseringen er i henhold til [anbefalinger fra Digdir](#). Ett argument for høy involvering av toppledelsen kan eksempelvis være dersom det må til for å få forankre prosjektet hos sektormyndigheter og næringsliv. Tolletaten viser til behov for tett samordning med øvrige sektormyndigheter, noe som er tenkt håndtert gjennom tverretattlig koordineringsforum.

Vi vurderer at Tolletaten bør forsikre seg om at beslutninger til enhver tid tas på lavest mulig nivå i organisasjonen. De som sitter nærmest situasjonen vil sannsynligvis ha de beste forutsetningene til å forstå konsekvenser, følge opp beslutningene, og justere underveis. Ofte er det viktigere å få tatt en beslutning, og evt. tidlig få verifisert at den var feil, enn å bruke mye tid på å belyse og diskutere saken mens utviklere blir sittende å vente. Vår vurdering basert på kvalitetssikringen er at programmet ikke i stor nok grad har nødvendig fokus på hvordan arbeidet i gjennomføringsorganisasjonen skal skje. Dette er avgjørende, da hovedtyngden av arbeidet skjer her. Dette bør inkludere å gå mer i dybden på hvordan teamene skal samhandle på tvers og arbeide tverrfaglig, for å sikre gjenbruk og kompetanseoverføring.

3.3 Anbefalinger

Anbefaling

Organisering mot andre prosjekter og tiltak:

- Det bør vurderes om andre tilgrensende tiltak (eks. gjestående omfang i plattformprosjektet, evt. Digitoll) kan legges til programmet, slik at programmet har kontroll på avhengigheter og man i større grad kan gjøre kost – nytte vurderinger på tvers.

Programorganisasjonene

- Programorganiseringen bør utnyttes til det fulle ved at programmet bør styre alt som er inkludert i det definerte programomfanget og tilhørende basisestimat, inkludert plattformarbeidet.
- Det må ligge en klar og omforent prioriteringsmekanisme til programmet, som kan sikre raske beslutninger.
- Det bør gjøres en vurdering av om styringsstrukturen er for topptung, for å sikre at man får en effektiv utviklingsorganisasjon.
- Vi anbefaler at programmets beslutningsstruktur kan testes gjennom konkrete scenarioer, for å tydeliggjøre tjenesteveien og beslutningstakere.
- Det bør vurderes om det er nødvendig både med et sponsorstyre og en styringsgruppe. Selv om Tolletaten synes det fungerer bra med både sponsorstyre og styringsgruppe bør det fortløpende evalueres at styringsstrukturen på programnivå ikke hindrer fremdriften i programmet.

Gjennomføringsorganisasjon

- Vi anbefaler at programmet i større grad enn det som er omtalt i SSD har fokus på hvordan arbeidet i gjennomføringsorganisasjonen skal skje. Dette bør inkludere å gå mer i dybden på

hvordan teamene skal samhandle på tvers og arbeide tverrfaglig, for å sikre gjenbruk og kompetanseoverføring.

- Programmet bør tilstrebe autonomi og raske beslutningslinjer. Eventuelle konflikter og prioriteringsspmåål må søkes løst på så lavt nivå som mulig. Dette må gjenspeiles i organiseringen.

Roller og ansvar

- Vi anbefaler at Tolletaten avklarer om rollene utviklingsleder og fagansvarlig er sammenfallende, alternativt hva som er sammenhengen mellom dem.
- Vi anbefaler at SSD oppdateres på dette området.

3.4 Plattform

3.4.1 Beskrivelse

Tolletaten beskriver at satsningen vil kreve en omfattende infrastruktur og teknisk plattform. De fremhever at områder som sikkerhet i kombinasjon med et bredt spekter av tjenester på internett og mange brukere, vil være utfordrende. De peker også på at økende mengder varierte data, kapasitetsstyring og tilgang på teknologi som gir best mulige forutsetninger for automatiserte beslutninger, er andre områder hvor den tekniske plattformens evner vil være premissgivende for løsningen. Området Plattform og infrastruktur i programmet skal dekke direkte kostnader relatert til den tekniske plattformen løsningen skal utvikles og driftes på. I tillegg dekker området et bidrag til videreutvikling av Tolletatens tekniske plattform. Området dekker også bruk av Nasjonale- og EU-felleskomponenter, og også sanering av TVINN-systemet. De beskriver målet for plattformen på følgende måte:

"Tolletaten har en ambisjon om en moderne egenutviklingsplattform med effektiv CI/CD-pipeline. I det ligger gevinster som økt gjennomføringskraft i leveranser av IT-løsninger, effektive utviklere og utviklingsprosesser."

Løsningen vil i hovedsak realiseres på denne plattformen, og kostnadsposten vil dekke direkte kostnader til utvikling, konfigurasjon, lisenser og skyleverandør i gjennomføringsperioden. Tiltaket vil utnytte skyplattformens fleksibilitet til å justere kapasitet etter hvert som funksjonalitet settes i produksjon og brukere kobles på løsningen.

Tolletaten har startet sin «skyreise» for å forbedre informasjonssikkerhet - sikre kapasitet, teknologi, innovasjon og kompetanse - effektivisere utviklingsprosjekter, drift og forvaltning – samt evne å tilfredsstille nye regulatoriske krav og øke etatens bidrag til det grønne skiftet (Skystrategi for Tolletaten v1.04). Tolletaten har et målbilde hvor plattform og infrastrukturen skal benytte allmenn sky. Strategien (02.05.2024) har ingen finansieringsplan eller tidsplan for hele gjennomføringen/transisjonen. Uten FTB vil denne fornyingen gjøres ved behov og fordeles over flere år. Finansiering vil måtte avklares for hvert budsjettår. Tilgang på ny kompetanse vil måtte skje gjennom nyansettelser, intern kompetanseheving og innleie av ekstern bistand.

FTB endrer situasjonen på området plattform og sky på flere måter:

- Tidsaspektet: FTB vil måtte starte etableringen på allmenn sky tidligere
- Omfang: FTB stiller infrastrukturkrav utover etatens etablerte tjenester, spesielt sikring og logging ifm. internettsponerte tjenester.
- Ny funksjonalitet: FTB har behov for et bredt spekter av lagringstjenester

Plattformprosjektet er lagt til linjen, men finansieres med overvekt av programmidler.

Plattformområdet i FTB er delt inn i fire områder:

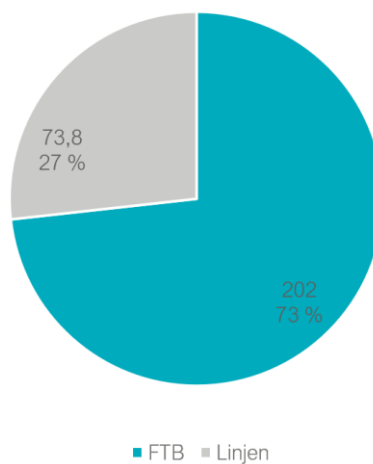
- Infrastruktur (landingsone og ny driftsmodell)
- Gjennomføringskraft (utviklereffektivitet)
- Sikkerhet
- Kostnadskontroll

Disse områdene er bruk som basis for estimeringen som er gjort i programmet, og også av plattformarbeidet som skal skje i linjen parallelt med programmet (EKS sin sammenstilling basert på underlag fra FTB):

Tabell 7: Fordeling ressurser knyttet til moderniseringen og drift (Kilde: FTB)

Område/år		2026	2027	2028	2029	2030	Sum FTE
Infrastruktur (landingsone og ny driftsmodell)	Modernisering	4	2,5				6,5
	Drift i prosjektperioden (+i linjen)	1 (+4,5)	2 (+8,5)	2 (+8,5)	2 (+4,5)	2 (+4,5)	9 (+30,5)
Gjennomføringskraft (utviklereffektivitet)	Modernisering	4	3	2			9
	Drift i prosjektperioden (+i linjen)	2 (+3)	3 (+3)	3 (+3)	3 (+1,5)	3 (+1)	14 (+11,5)
Sikkerhet	Modernisering	2	1	0,5			3,5
	Drift i prosjektperioden (+i linjen)	2 (+2)	2 (+2)	2 (+2)	2 (+2)	2 (+2)	10 (+10)
Kostnadskontroll	Modernisering	1					1
	Drift i prosjektperioden (+i linjen)	1	2	2	2	2	9
Sum		17 (+9,5)	15,5 (+13,5)	11,5 (+13,5)	9 (+8)	9 (+7,5)	62(+52)

Fordeling plattformkostnad (MNOK)



Sum modernisering: 20 FTE
 Sum drift i prosjektperioden: 42 FTE (+52 i linjen)
 Drift pr år videre: 9 (+7,5) FTE pr år*

*Tallet for antall FTE i videre drift senere må sees i sammenheng med eksisterende forvaltningskostnad.

3.4.2 Vurdering av plattform

Plattformkostnadene utgjør en stor andel av programmets kostnader (ca. 25%) og bør derfor ha stort fokus i programmet. Vi vurderer at å skille organiseringen og gjennomføringen av plattformarbeidet fra programmet utgjør betydelig risiko for at plattformen som utvikles ikke støtter programmets behov. Plattformen må understøtte utviklernes behov på samme måte som en applikasjon skal støtte behovene til de som bruker den.

Vi vurderer at dette best vil skje hvis organiseringen av dette arbeidet utføres i programmet. I tillegg gir dette fleksibilitet med tanke på hvordan behovene dekkes: Enten gjennom kapabiliteter i plattformen eller ved at utviklerne etablerer "lokale" løsninger. Det understrekes at plattformprosjektets gjennomføringsorganisasjon inngår i kostnadsestimatet for selve plattformprosjektet. Vi vurderer at det hverken er hensiktsmessig eller nødvendig med en evt. utvidelse av selve programorganisasjonen for å håndtere plattformprosjektet som en del av programmet FTB.

Ved en eventuell gjennomføring anbefaler vi at programmet tidlig enten definerer å beskrive omfanget som skal gjøres på plattformområdet mer spesifikt, eller beskrive hvordan de skal gjøre nyttestyring av dette arbeidet for å sikre at det leveres verdi som tilsvarer investeringen som gjøres. Helt konkret er det ønskelig at kapabiliteter i plattform underlegges samme kost/nytte-vurderinger som funksjonalitet rettet mot næringslivet eller ansatte i Tolltaten. Funksjonaliteten i plattformen bør utvikles i takt og i tett samarbeid med utviklerne som skal bruke plattformen. Hvis ikke er det en fare for at det etableres unødvendig funksjonalitet som ikke etterspørres av utviklerne som skal bruke den.

«Utviklere elsker å bygge plattformer, og uten sterk produktledelse vil de utvikle en større plattform enn nødvendig» — Allan Kelly, med referanse til Team Topologies

Det fremstår for oss som ubalansert at programmets behov for plattform skal ha et større kostnadsomfang enn kostnadsomfanget for linjen i Toll. Vi ser at FTB vil medføre økte behov og behov for andre tidslinjer. Det er derfor viktig å sikre at de reelle plattformbehovene i linjen og programmet fremgår og at kostnadene er balansert.

Vi vurderer også at omfanget på investeringen på plattformområdet sannsynligvis også vil gi som konsekvens at det blir en betydelig økning i forvaltningskostnad etter programperioden. Dette er utenfor vårt omfang å vurdere, men vi vurderer det likevel som relevant informasjon for departementet i videre håndtering av satsningen.

3.4.3 Anbefalinger

Anbefaling

- For å ivareta tilstrekkelig styring anbefaler vi at den delen av plattformprosjektet som utløses av FTBs behov og som FTB skal bekoste, gjøres som en del av programmets organisering. Det kan også vurderes å ta inn hele plattformprosjektet i FTBs program (med ulik finansiering), for å unngå at plattformprosjektet får to ulike styringsstrukturer.
- Kostnadene til plattformarbeidet bør styres og prioriteres på samme måte som resten av utviklingsarbeidet i programmet, for å sikre at arbeidet som gjøres adresserer de prosjekttløsende behovene.
- Arbeidet med plattform og systemutvikling bør sees i sammenheng for å sikre effektiv måloppnåelse og at en hensiktsmessig og godt tilpasset plattform etableres. Dette gjøres best ved at utviklingsprosjektets behov legger føringer for hvilken funksjonalitet plattformen skal tilby.

4 Gjennomføringsstrategi

Dette kapitlet vurderer programmets gjennomføringsplan og tilhørende styringsgrunnlag med sikte på å vurdere realismen og gjennomførbarheten i det foreslåtte digitaliseringsløpet. Kapitlet belyser sentrale forutsetninger for styring, prioritering og fremdrift, og har som mål å avdekke hvorvidt programmet er tilstrekkelig forberedt på å håndtere kompleksitet, usikkerhet og endringer underveis. Det innledes med en gjennomgang av planens hovedområder, inkludert overordnet tidsplan og milepæler, før programmet strukturelt beskrives gjennom den valgte gjennomføringsmodellen og dens faser. Deretter vurderes bruken av smidig utviklingsmetodikk, og hvordan dette støttes opp av konkrete prinsipper for prioritering og leveranse – herunder Første akseptable løsning (FAL), Minimum viable product (MVP) og MoSCoW-metoden. Kapitlet drøfter videre hvordan nyttestyring er tenkt ivarettatt som en styringslogikk, sett i kontrast til mer tradisjonelle mekanismer for kost- og tidskontroll. Et eget punkt om begrepsbruk inngår for å adressere utfordringer med uklar og til dels inkonsistent terminologi, som kan påvirke kommunikasjon og samarbeid og utfordre felles forståelse i programmet. Til slutt oppsummeres den helhetlige gjennomføringsstrategien med fokus på hvorvidt det planlagte gjennomføringsløpet gir et godt nok styrings- og beslutningsgrunnlag frem mot realisering av programmets mål og gevinster.

Kapitlet er inndelt i følgende underkapitler:

- Gjennomføringsplan
- Gjennomføringsmodell
- Metodikk
- Første akseptabel løsning (FAL), Minimum viable product (MVP) og MoSCoW metoden
- Omfangsstyring
- Begrepsbruk

Hvert underkapittel er inndelt i beskrivelse, vurdering og anbefaling. Til slutt oppsummerer vi gjennomføringsstrategien og gir helhetlige anbefalinger til denne i henholdsvis kapittel 4.7 og 4.8.

4.1 Gjennomføringsplan

4.1.1 Beskrivelse gjennomføringsplan

Tolletaten har delt inn programmet i åtte hovedområder, som dekker alle aktiviteter i tiltaket.

Tabell 8: Programmets PNS fordelt på åtte hovedområder (Kilde: FTB)

Hovedområder	Beskrivelse
A. Kravhåndtering	Området omfatter prosessene som Tolletaten har med de sektormyndigheter som eier regelverk og krav som skal håndheves i vareførselsprosessene.
B. Vareførselsprosesser	Området dekker modernisering/transformasjon av alle dagens deklarasjonsprosesser og -funksjoner i Tolletaten. I tillegg dekker området videreutvikling/integrasjon av de systemer etaten har for håndtering av transportdimensjonen ved grensekryssende vareførsel og analyse.
C. Aktøradministrasjon	Området dekker alle prosesser for å registrere og forvalte aktører som har roller i vareførsler til og fra de norske tollområdene (Norge og Svalbard).
D. Informasjonshåndtering	Området omfatter alle prosesser Tolletaten har mht. å håndtere informasjon, både rent internt og det som utveksles mellom Tolletaten og andre aktører.
E. Ekstern kommunikasjon	Området dekker tjenestene som leveres ulike eksterne brukergrupper med fokus på visnings-, og digitale selvbetjeningsløsninger. Dette inkluderer også APIer for næringslivsaktørenes maskin til maskin integrasjon til løsningene. I tillegg dekker ekstern kommunikasjon grensesnitt til nasjonale, og internasjonale registre/systemer/prosesser som inngår i vareførsel.
Hovedområder	Beskrivelse
F. Endringsledelse og omstilling	Området omfatter organisasjonsutvikling, endringsledelse og gevinstrealisering.
H. Plattform og infrastruktur	Området omfatter oppsett og konfigurasjon av teknisk infrastruktur som er nødvendig for å realisere de funksjonelle kravene spesifisert i områdene A til E. Området dekker også lisenser og skytjenester, samt tilkobling til nasjonale og EU-felleskomponenter.
I. Programorganisasjon og forretningsutvikling	Området gjelder prosjektstyring av hele Fremtidens tollbehandling, herunder juridisk rammeverk, samt kostnader til datautstyr, reisevirksomhet, husleie mv. Arbeidsomfang for nødvendig forretnings- og regelverksutvikling inngår.

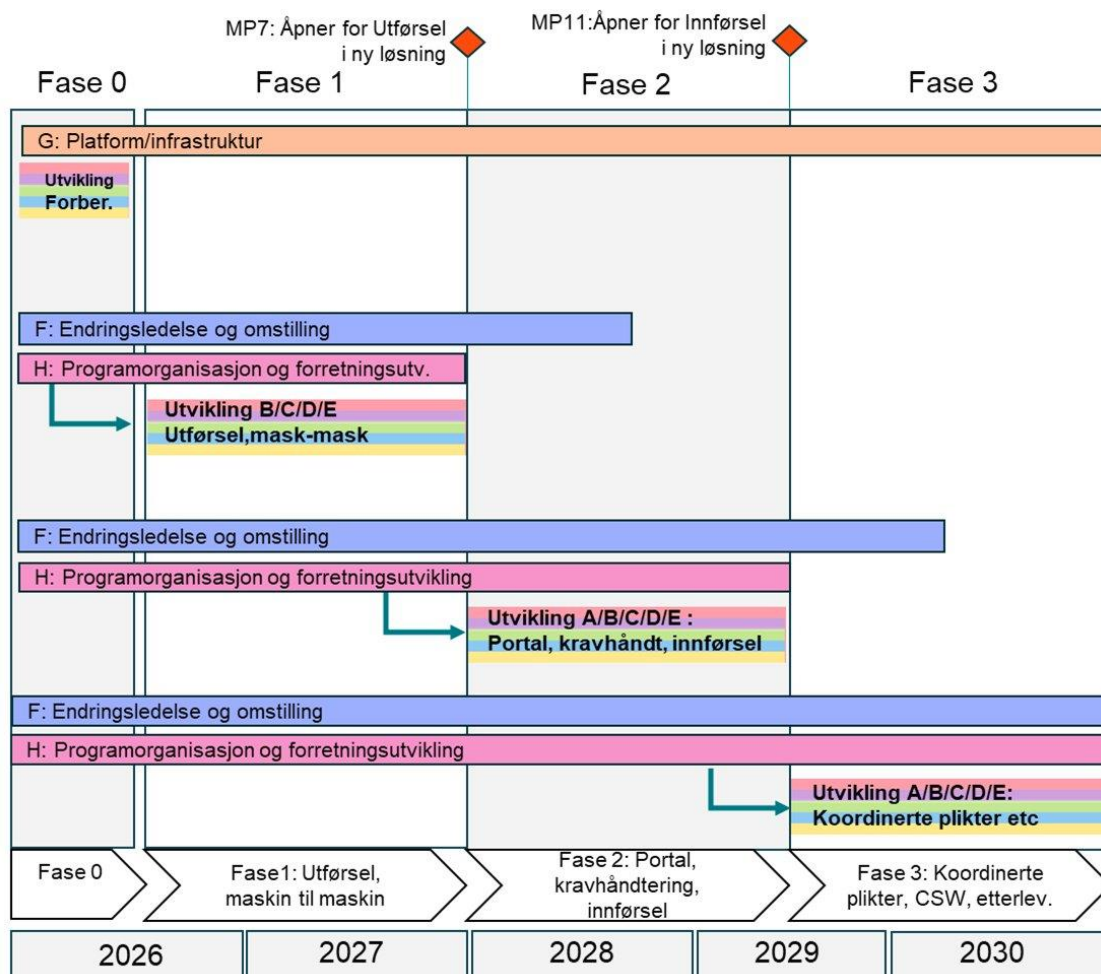
Hovedområde A-E representerer programmets systemutvikling, F og G dekker endringsledelse om omstilling, H omfatter plattform og infrastruktur som støtter opp under systemutviklingen, mens område I gjelder programorganisasjon om forretningsutvikling.

Tolletaten anser omfanget som omfattende, og ser det ikke som hensiktsmessig å arbeide med disse områdene i parallell. De ser det også som hensiktsmessig å realisere evner og omfang gradvis. Leveransene er derfor delt opp i prosjekter tilsvarende områdene over, i tillegg til et innledende oppstarts og detaljeringsprosjekt.

1. Utførsel (deklarasjon av eksport fra landet), maskin til maskin innsending
2. Innførsel (deklarasjon av import til landet), portal og kravhåndtering og innførsel
3. Koordinerte plikter (deklarasjonsplikten sett i sammenheng med andre vareførselsplikter), samt opsjonen integrasjon med Customs Single Window – Certex (CSW))

Utførsel er noe enklere enn innførsel og vil kunne utvikle komponenter som Innførsel vil kunne dra god nytte av. Integrasjonen mot EUs tollkomponent CSW er lagt til prosjektet sist i rekken, da det er noe usikkerhet om og når CSW blir besluttet. Prosjektene vil kunne løpe delvis i parallell og ledes av en ansvarlig prosjektleder.

Tolletaten presenterer sin gjennomføringsplan ved Figur 17 side 65 i SSD Overordnet gjennomføringsplan. For å sikre en tydeligere kommunikasjon og sammenheng mellom fasene i tid og prosjektene underlagt programmet, har Tolletaten har endret begrepsbruk fra fase til prosjekt i kvalitetssikringsperioden. Dette innebærer at i Figuren nedenfor er Fase 1 = innføring, Fase 2 = utførsel og Fase 3 = Koordinerte plikter / CSW.



Figur 8: Overordnet gjennomføringsplan (FTB)

Gjennomføringsplanen domineres av lilla og rosa aktiviteter. Det signaliserer at hovedområdene “Endringsledelse og omstilling” samt “Programorganisasjon og forretningsutvikling” står svært sentralt i programmet.

To av prosjektets milepæler er også tatt inn i gjennomføringsplanen.

- MP7: Åpner for utførsel i ny løsning
- MP11: åpner for Innførsel i ny løsning

De resterende milepælene, 18 totalt er omtalt i SSD kapittel 3.2.3, se eksempel under.

Tabell 9: Utdrag fra milepælsplan (Kilde: FTB)

Milepæl	Planlagt tidspunkt for når milepæl er nådd
MP1: Format på eksterne API kommunisert til eksterne systemleverandører og øvrige næringslivaktører i fm utførsel	Juni 2026 (i fase 0)
MP2: Utviklingsmiljø etablert på Tolletatens valgt tekniske plattform, og utvikling kan starte i bred skala	August 2026 (ut av fase 0)
MP3: Nytt tollregister (erstatning av kunde- og aktørregister) etablert og struktur iht. krav definert av EU iht. EORI registeret, Tolletaten kan, om ønskelig, utstede EORI-nummer	August 2026 (ut av fase 0)
MP4: Sendte ut forslag til nytt regelverk for hhv utførsel- og innførselsdeklarasjon på høring (alternativt kun utførselsregelverket, da vil innførsel måtte håndteres for seg ifm. fase 2)	September 2026 (starten av fase 1)
MP5: Tillatelses- (interne i Tolletaten) og fullmaktløsning (mot tollrepresentant) klar til bruk for eksterne aktører (inkl. å søke og få behandlet nødvendige tillatelser ifm. utførsel)	Januar 2028 (ut av fase 1)

4.1.2 Vurdering av gjennomføringsplan

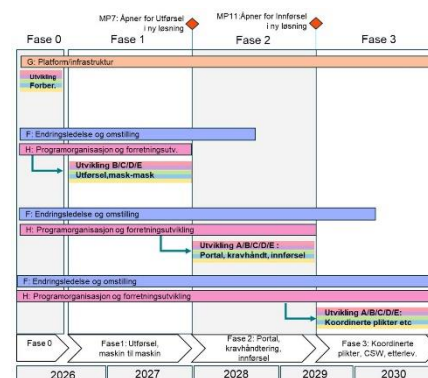
EKS vurderer at gjennomføringsplanen er svært overordnet og gir begrenset styringsevne. Planen viser tre prosjekter (i skissen beskrevet som Faser), men ingen prosjektdetaljer ut over at aktivitetene

“F: Endringsledelse og omstilling” og “H: Programorganisasjon og forretningsutvikling” skal ligge i forkant og etterkant av de tre prosjektene. Gjennomføringsplanen domineres av lilla og rosa aktiviteter. Det gir et inntrykk av at hovedområdene F og H står svært sentralt i programmet. Systemutviklingen og viktige milepæler/leveranser får lite fokus.

Hva man faktisk skal arbeide med og levere innenfor hvert prosjekt fremgår ikke. Planen gir dermed lite informasjon til fremtidige medarbeidere om hvilke aktiviteter og leveranser det skal arbeides med. Uten konkretiserte leveranser vil det være vanskelig for ledelsen å følge med på fremdrift, identifisere avvik, og iverksette korrigerende tiltak. I et program der flere prosjekter skal spille sammen, er det avgjørende å se hvordan leveranser fra ett prosjekt påvirker andre. En detaljert plan gir innsikt i avhengigheter og gjør koordinering mulig.

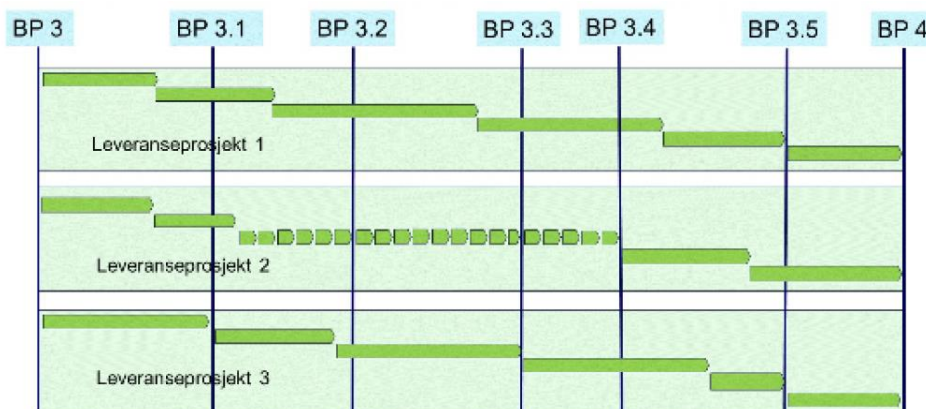
Dessuten gir en mer detaljert plan eiere og beslutningstakere bedre innsikt i hva de får, når de får det. Det skaper trygghet, og gjør det lettere å kommunisere fremdrift og verdiskaping. Vi anbefaler derfor at Tolletaten lager en gjennomføringsplan som viser

- Nedbrytning i faser, aktiviteter og leveranser per prosjekt
- Tidslinjer for leveransene, synkronisert med milepælene
- Leveransebeskrivelser med tydelig eierskap



Figur 9 Overordnet gjennomføringsplan (FTB)

Et [eksempel](#) på en slik plan finnes i Digidirs Prosjektveiviseren.



Figur 10: Eksempel på fremdriftsplan i henhold til Digidirs Prosjektveiviser

Tolletaten har i forbindelse med estimering definert opp 139 leveransepakker for programmet som helhet. Dette er sannsynligvis et riktig nivå å legge seg på for å klare å estimere innholdet med god presisjon. Vi vurderer det imidlertid som for detaljert for en gjennomføringsplan, spesielt på programnivå. 5-15 leveranser per prosjekt vil antakelig være et godt utgangspunkt - litt avhengig av kompleksitet. I Digidirs eksempel fremgår flere beslutningspunkter (BP). I Tolletatens tiltak vil dette antakeligvis være Milepælene som er definert. I et program med flere prosjekter kan det være naturlig å lage en gjennomføringsplan per prosjekt, og en samlet plan for programmet på et litt mer overordnet nivå.

Kapittel “3.1. Hovedområder” definerer 8 hovedområder bokstavmerket fra A-I. Hovedområde “Endringsledelse og omstilling” er imidlertid definert med både F og G, og det blir derfor 8 hovedområder definert over 9 bokstaver. Dette er imidlertid ikke konsistent med gjennomføringsplanen i kapittel 3.2.2 der “Endringsledelse og omstilling” er definert kun som F. Område G, H og I kommer derfor i usynk. Resten av dokumentet refererer flere ganger til hovedområdene A-H.

Det fremstår derfor uklart om Tolletaten utelater hovedområdet “Programorganisasjon og forretningsutvikling” fra denne referansen med hensikt, eller om man med A-H refererer til totaliteten av hovedområder.

Hovedområder	Beskrivelse
A. Kravhåndtering	Området omfatter prosessene som Tolletaten har med de sektormyndigheter som eier regelverk og krav som skal håndheves i vareførselsprosessene.
B. Vareførselsprosesser	Området dekker modernisering/transformasjon av alle dagens deklarasjonsprosesser og -funksjoner i Tolletaten. I tillegg dekker området videreutvikling/integrasjon av de systemer etaten har for håndtering av transportdimensjonen ved grensekryssende vareførsel og analyse.
C. Akteradministrasjon	Området dekker alle prosesser for å registrere og forvalte aktører som har roller i vareførsler til og fra de norske tollområdene (Norge og Svalbard).
D. Informasjonshåndtering	Området omfatter alle prosesser Tolletaten har mht. å håndtere informasjon, både rent internt og det som utveksles mellom Tolletaten og andre aktører.
E. Ekstern kommunikasjon	Området dekker tjenestene som leveres ulike eksterne brukergrupper med fokus på visnings- og digitale selvbetjeningsløsninger. Dette inkluderer også APIer for næringslivsaktørenes maskin til maskin integrasjon til løsningene. I tillegg dekker ekstern kommunikasjon grensesnitt til nasjonale, og internasjonale registre/systemer/prosesser som inngår i vareførsel.
Hovedområder	Beskrivelse
F. Endringsledelse og omstilling	Området omfatter organisasjonsutvikling, endringsledelse og gevinstrealisering.
H. Plattform og infrastruktur	Området omfatter oppsett og konfigurasjon av teknisk infrastruktur som er nødvendig for å realisere de funksjonelle kravene spesifisert i områdene A til E. Området dekker også lisenser og skytjenester, samt tilkobling til nasjonale og EU-felleskomponenter.
I. Programorganisasjon og forretningsutvikling	Området gjelder prosjektstyring av hele Fremtidens tollbehandling, herunder juridisk rammeverk, samt kostnader til datautstyr, reisevirksomhet, husleie mv. Arbeidsomfang for nødvendig forretnings- og regelverksutvikling inngår.



4.1.3 Anbefaling gjennomføringsplan

Anbefaling

- Vi anbefaler at Tolletaten lager en gjennomføringsplan som viser:
 - Nedbrytning i faser, aktiviteter og leveranser per prosjekt
 - Tidslinjer for leveransene, synkronisert med milepælene
 - Leveransebeskrivelser med tydelig eierskap
- I SSD Tabell 12 Tiltakets hovedområder med beskrivelser bør hovedområde “Endringsledelse og omstilling” merkes kun med bokstav F, “Plattform og infrastruktur” merkes med G og “Programorganisasjon og forretningsutvikling” merkes med H for at SSD blir konsistent.

4.2 Gjennomføringsmodell

4.2.1 Beskrivelse gjennomføringsmodell

Tolletaten legger i avklaringsnotat 2 av 25.4.2025 til grunn at prosjektene skal styres i tre faser:

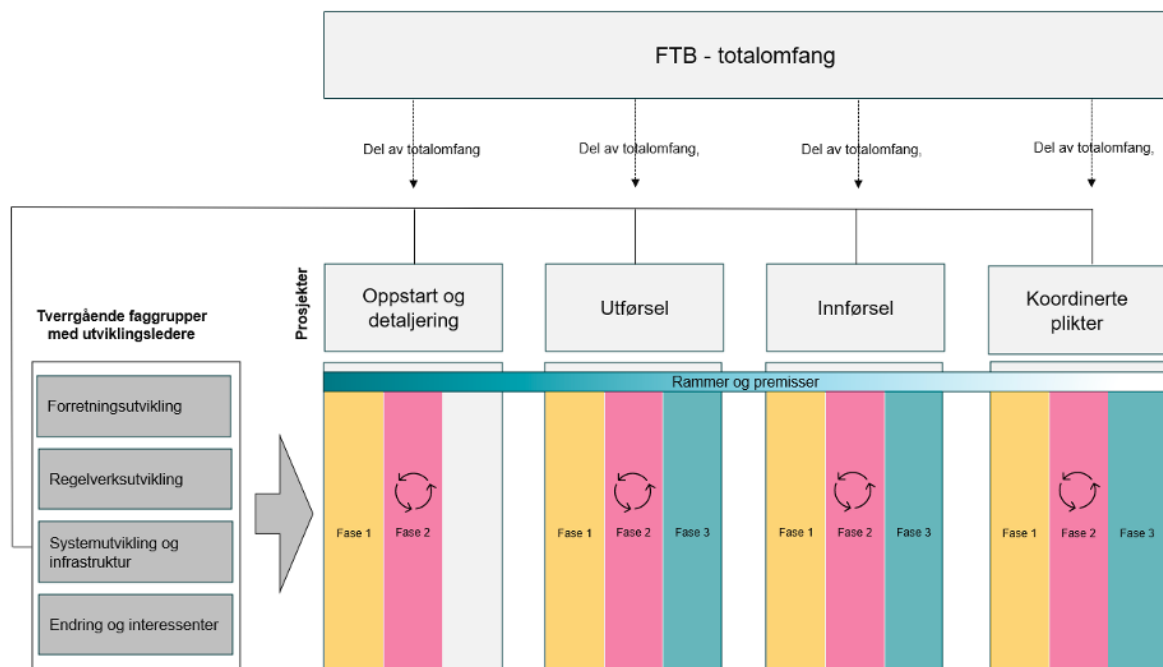
1. Forretningsmessige prosesser og funksjoner
2. Etablering av systemstøtte for koordinerte plikter
3. Opplæring og innføring

Figuren under oppsummerer EKS oppfatning av fasenes formål, innhold og resultat basert på innholdet i SSD.

Tabell 10: Fasenes formål, innhold og resultat

Fase	Formål	Innhold	Resultat
Fase 1 Forretningsmessige prosesser og funksjoner	Utviklingsteamene får klarhet i kravene forretning stiller til systemstøtte og regelverk Konkretisere samhandling mellom • Berørte næringsaktører • Sektormyndigheter • Tolletaten	Identifisere og detaljere vareførsels-funksjoner og –prosesser Definere hvordan man skal realisere dette i forretning, regelverk og system	• Brukerhistorier • API-dokumentasjon
Fase 2 Etablering av systemstøtte for koordinerte plikter	Implementere systemstøtte	Programvareutvikling Omfangsstyring Prioritering	Funksjonalitet
Fase 3 Opplæring og innføring	Sikre at berørte aktører er forberedt på å ta i bruk • Funksjonalitet • Nye prosesser	Opplæring • Internt • Eksternt Evaluere om hensikt er oppnådd Gevinstrealisering	Innført system Endret organisasjon og samhandling med • Berørte næringsaktører • Sektormyndigheter Realiserte gevinster

Figuren under viser hvordan fasene implementeres i prosjektene i en matriseorganisasjon med fire prosjekter horisontalt og fire tverrgående faggrupper.



Figur 11 Illustrasjon av gjennomføringsmodell, figur 5 i SSD.

Fasene gjennomføres sekvensielt for hvert prosjekt. Iterasjoner (markert ved symbolet ) skjer i Fase 2 "Etablering av systemstøtte". Utviklingslederne har ansvaret for å følge avhengigheter på tvers.

4.2.2 Vurdering av gjennomføringsmodell

Vi har lite å utsette på innhold og resultatene som tas frem i gjennomføringsmodellen. Et prosjekt skal drive innsikt, utvikling og innføring, og (del)resultatene er typisk brukerhistorier, API-dokumentasjon, funksjonalitet og til slutt et system som er innført, endret organisasjon og samhandling samt realiserte gevinster.

Gjennomføringsmodellen gir inntrykket av at de følgende fasene skal gjennomføres sekvensielt.

- ▶ Forretningsmessige prosesser og funksjoner
- ▶ Etablering av systemstøtte for koordinerte plikter
- ▶ Opplæring og innføring

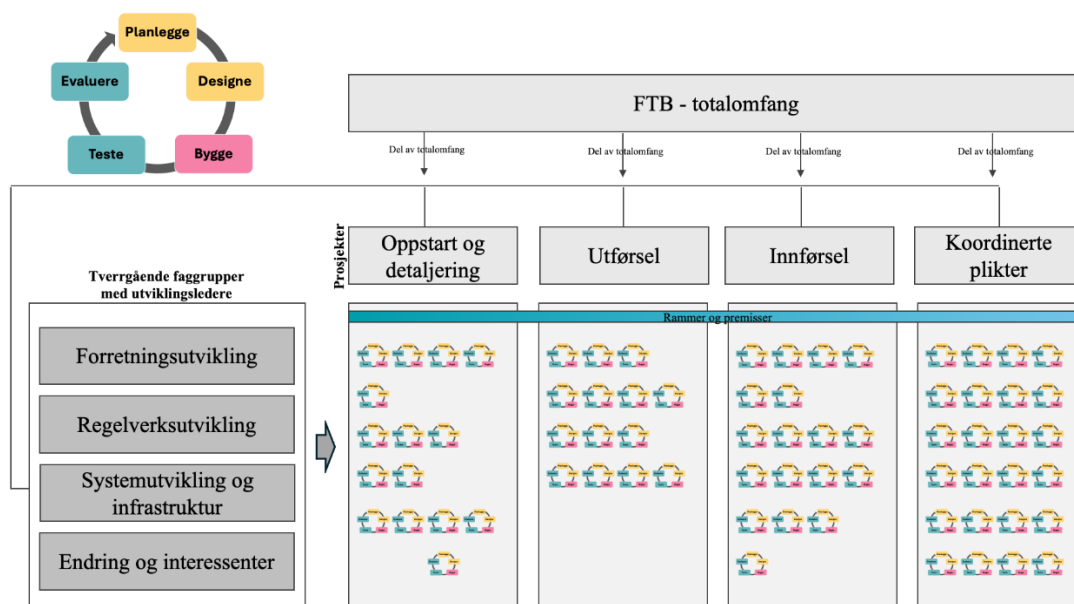
Ut fra modellen ser det ikke ut som at fasene kan overlappe. Det er videre kun i fase 2 arbeidet skal skje iterativt.

EKS mener at alle fasene må inngå i iterasjonene. Funksjonaliteten identifiseres, planlegges, designes testes og prodsettes. Deretter får man tilbakemeldinger fra brukere. Dette ligger til grunn for planlegging av neste runde med identifisering, planlegging, design test og prodsetting. Slik itereres det til brukeren er så fornøyd at fokus kan flyttes til neste funksjon, se figur under.



Figur 12: Iterasjonsflyt i smidig utvikling (Kilde: <https://fullstackenergy.com/about-us/agile-software-development-process/>).

Dette kan eksempelvis illustreres for Tolletaten ved en modell som under.



Figur 13: Eksempel på iterativ gjennomføringsmodell med tilbakemeldingssløyer for FTB

Med en slik modell ville det kanskje være naturlig at de tre fasene heller ble omtalt som aktiviteter.

4.2.3 Anbefaling gjennomføringsmodell

Anbefaling

- Vi anbefaler at iterasjonene involverer alle de tre fasene i gjennomføringsmodellen. Smidige iterasjoner involverer både planlegging, utvikling, samt evaluering som benyttes som input til neste runde.
 - Illustrer gjerne at fasene for ulike delprosjekter/ kapabiliteter kan overlappe

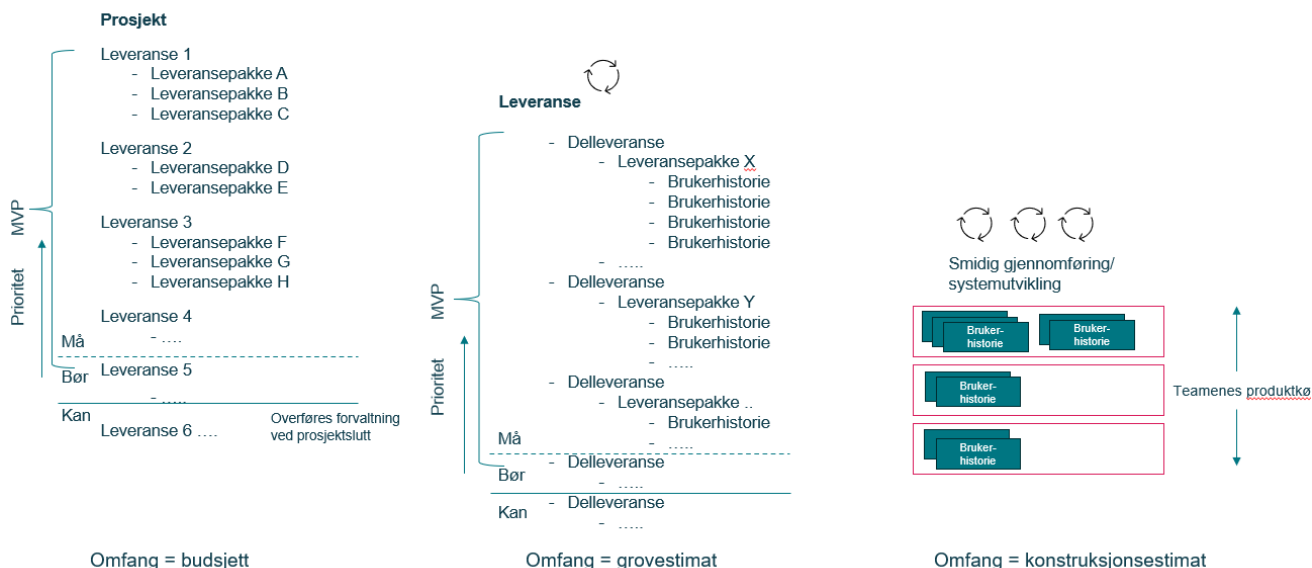
4.3 Metodikk

4.3.1 Beskrivelse av metodikk

Det fremgår ikke eksplisitt av SSD hvorvidt programmet skal organiseres etter tradisjonell metode (fossefall) eller som et smidig prosjekt. Ordet smidig er brukt enkelte steder i SSDen, men det er gitt liten kontekst rundt om og hvordan smidigmetodikk evt. skal benyttes i programmet.

På spørsmål om kriterier for hva som skal løses smidig og hva som skal løses inkrementelt med up-front design og detaljplanlegging forklarer Tolletaten i avklaringsnotat 2 av 25.4.25 hvordan de vil drive smidig systemutvikling for all utvikling. Smidigheten er beskrevet ved

- Prioritert produktkø, som gir mulighet for omprioritering, om omgivelsene endrer seg
- Utvikling gjennomføres i iterasjoner (sprinter), hvor man realiserer prioriterte brukerhistorier fra produktkø
- Kontinuerlige leveranser for å realisere verdi så tidlig som mulig
- Lansering av enkleste, brukbare løsning på løsning/komponentnivå (MVP) for å understøtte utfasing av TVINN og videre understøtte første akseptable løsning (FAL)
- Tverrfaglige team for å sikre god sammenheng mellom funksjonalitet, arkitektur og teknisk løsning



Figur 14 Tolletatens tilrettelegging for smidig utvikling (Kilde FTB)

Tolletaten vil ved oppstart av et prosjekt beslutte hvilke leveransepakker som skal ligge i prosjektet. Pakkene prioriteres i forhold til nytte og vil kategoriseres etter mål, bør, kan-prinsippene. Toll vil definere hva som anses som MVP i forhold til å fase ut TVIN og understøtte FAL. Det vil opprettes en overordnet leveranseplan med et sett av leveranser basert på dette. Leveransepakkene tilordnes de ulike leveransene. De høyest prioriterte leveransepakkene vil utgjøre omfanget av den første leveransen i prosjektet.

Prioritering av de gjenstående leveransepakken vil revideres før oppstart av hver enkelt leveranse i prosjektet for å sikre at man til enhver tid jobber med de høyst prioriterte behovene.

Leveransen vil dernest brytes opp i funksjonelle delleveranser. Delleveransene vil også prioriteres etter nytte og må bør kan. Den høyest prioriterte delleveransen bearbeides ytterligere i brukerhistorier. Historiene legges i produktkøen for detaljering, planlegging og realisering. Realiseringen skjer i sprinter og kontinuerlig produksjonssetting av funksjonalitet som brukerne kan ta i bruk.

4.3.2 Vurdering av metodikk

I styringsdokumenter som legger smidig utvikling til grunn forventer vi å finne en drøfting og begrunnelse for hvorfor programmet mener at denne metodikken passer for tiltaket. Vi forventer også en beskrivelse av hvordan det smidige rammeverket vil bli implementert i programmet. Dette foreligger ikke i SSD, men har blitt noe utdypet i svar på avklaringsnotater. Det har gjennom kvalitetssikringsperioden fremstått usikkert om programmet skal kjøres smidig eller mer tradisjonelt.

Den hierarkiske programorganisasjonen med klare kommandolinjer indikerer i utgangspunktet en tradisjonell tilnærming. Det samme gjør fraværet av tilbakemeldingssløyer, samt inntrykket av en lansering som synes å ligge nærmere "Bing-bang" enn kontinuerlig tilgjengeliggjøring av funksjonalitet til sluttbruker.

Usikkerheten rundt organiseringen har også vært et tema på flere av våre arbeidsmøter. I arbeidsmøte 1 med Tolletaten fikk vi forståelse av at det er planlagt å løse enkelte deler av omfanget med smidige metoder, og andre deler av omfanget med en del up-front design/inkrementell tilnærming. Vi fikk også forklart at det ville ligge begrenset autonomi til utviklingsteamene.

I forbindelse med avklaringsmøte 2 og påfølgende avklaringsnotat (som beskrevet i 4.3.1) ble det klart at programmet skal arbeide etter smidig metodikk i utviklingsfasen på alle prosjektene. Vi har ikke funnet noen begrunnelse for valg av smidig metodikk i dette programmet ut over at etaten vil videreføre systemutviklingspraksisen fra Digitaliseringsprogrammet etter gode erfaringer og god tilbakemelding på utviklingsarbeidet fra eksterne kvalitetssikrer. Vi vurderer det slik at kompetanse i egen organisasjon er et godt argument. Vi legger også til grunn at domenet er komplekst og at skyteknologien er nytt for etaten.

Vi vurderer at beskrivelsen av smidig utvikling slik den foreligger i SSD pr. nå ikke er god nok. Vi ser gjennom avklaringsmøte 2 at det finnes kompetanse på smidig metodikk i etaten og er tilfreds med beskrivelsen av den smidige gjennomføringen i avklaringsnotat 2, men denne beskrivelsen bør også oppdateres i SSD. Vi skulle også gjerne sett at de kontinuerlige produksjonssettingene faktisk ble tatt i bruk, eller at Tolletaten på en mer lettvekt måte testet MVP og sørger for løpende tilbakemeldingssløyer på funksjonaliteten for å legge til rette for læring og smidighet i hele programperioden.

4.3.3 Anbefaling av metodikk

Anbefaling

Basert på SSD er det behov for modning knyttet til forståelse og bruk av smidig systemutvikling. Vi anbefaler:

- Gitt at programmet skal kjøres smidig, må de smidige stemmene i Tolletaten få komme til orde og legge premisser.
- Kompetanse på smidige prosjekter i kontekst av Statens prosjektmodell bør være tilgjengelig under gjennomføringen.
- Tolletaten bør sørge for løpende tilbakemeldingssløyer på funksjonaliteten underveis i utviklingsfasen for å legge til rette for læring og smidighet i hele programperioden.

4.4 Første akseptable løsning (FAL), Minimum viable product (MVP) og MoSCoW metoden

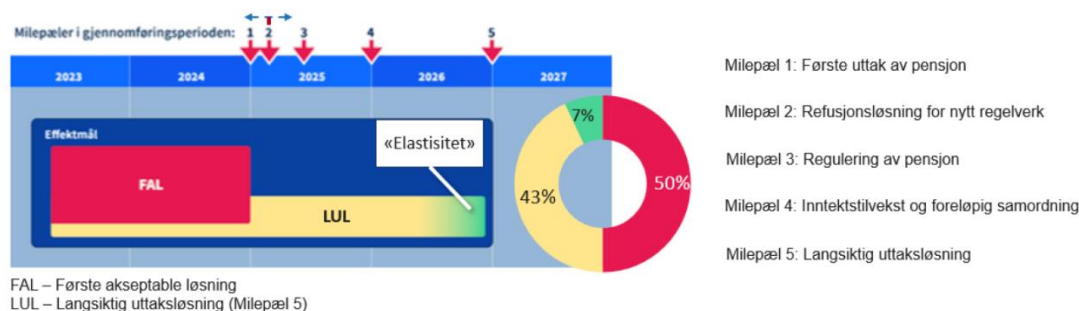
4.4.1 Generelt om FAL, MVP og MoSCoW metoden

For å gi kontekst til våre tilrådninger er det innledningsvis behov for å beskrive hva vi legger i overnevnte begreper.

Første akseptable løsning (FAL)

FAL er et begrep som brukes av Statens pensjonskasse for å tilpasse gjennomføringsstrategien til kompleksitet og risiko for ulike deler av tiltaket. De delte sitt tiltak i to faser:

1. Første akseptable løsning (FAL)
Implementering av nytt pensjonsregelverk innen reformdato, på et nivå som sikrer at medlemmer kan velge å ta ut pensjon og få utbetalt til rett tid. Dette på et nivå som er akseptabelt og håndterer forventede volumer, med lavere grad av selvbetjening og automatisering enn for tiltaket totalt sett. FAL er tidskritisk, og har svært liten styringsmessig fleksibilitet, da den endelige løsningen skal tilfredsstillende nytt regelverk.
2. Langsiktig uttaksløsning (LUL)
Videre utvikling av brukerorienterte selvbetjeningsløsninger som understøtter medlemmers behov for å føle seg opplyst før uttak eller endring av pensjon. LUL har lavere tidskritikalitet, og noe styringsmessig fleksibilitet og mulighet til å øke denne. Dette fordi omfanget i større grad er drevet av brukerbehov knyttet til selvbetjeningsløsninger.



Figur 15 Overordnet gjennomføringsstrategi, Kvalitetssikring av Opplyste pensjonsvalg – innføring av ny offentlig tjenestepensjon, 3. mars 2023.

Inndeling i FAL og LUL var hensiktsmessig for å sikre reformdatoen hos SPK. Dersom FAL ble mer kostnads-krevende enn antatt, kunne de revurdere ambisjonsnivået for den resterende delen av tiltaket.

Som følge av særegenhetene til de to delene ble det etablert mer detaljerte planer for FAL inkludert en oversikt over hvilke operative mål som må tilfredsstilles for å nå hovedmilepælen.

(Kilde: KS2-rapport Opplyste pensjonsvalg.)

Minimum viable product (MVP)

MVP er en teknikk for å lage gode løsninger gjennom å **ta frem minimumsfunksjonalitet og få tilbakemeldinger på disse før ytterligere forbedringer**. MVP benyttes gjerne for å teste en idé på brukeren for å lære, og gi innspill til neste iterasjon av produktet, eller om man er i mål.

MVPen trenger ikke å være ferdig lansert kode. Det kan være

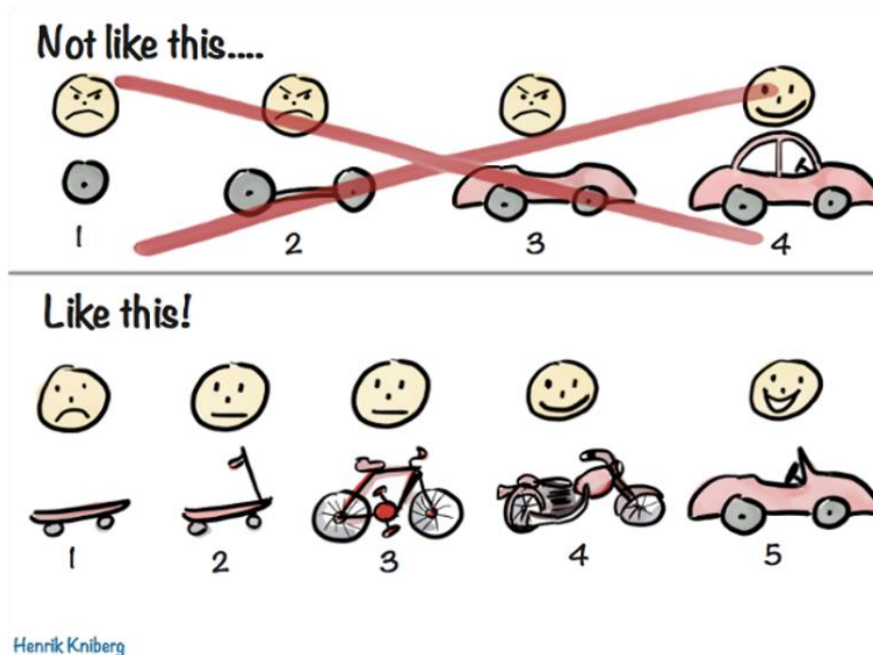
- En skisse på papir i power point eller i et design-system

- En tilgjengeliggjort versjon av programvaren i test- eller produksjonssystemer.

MVPen testes på en reel bruker slik at man kan lære

- Om den fungerer
- Hva som fungerer godt
- Om og hva som bør forbedres

MVP bør benyttes metodisk for å sikre at det lages løsninger som er "gode nok", men ikke bedre. Eksemplifisert i figuren nedenfor gir MVP en mulighet til å «stoppe på tråsykkel» hvis det er ansett som «godt nok».



Figur 16 Hva betyr Minimum Viable Product (MVP) (Kilde: Henrik Kniberg)

MoSCoW-metoden

MoSCoW er en prioriteringsmetode som benyttes innen prosjektledelse spesielt innen smidig teamledelse for å skape en fells forståelse og bruke tilgjengelige ressurser på det som faktisk er viktigst. Metoden prioriterer krav eller funksjonalitet etter hvor viktige de er:

- Must have (Må ha) - om disse kravene ikke leveres er prosjektet/ produktet meningsløst
- Should have (Bør ha) - viktige krav som det er mulig klare seg uten eller å omgå
- Could have (Kan ha) - krav som er ønskelige å tilfredsstille, men mindre viktige for prosjektet/ produktet som helhet
- Won't have (Vil ikke ha) - den funksjonaliteten som man underveis i prosjektet vurderer som unødvendig, eller der kostnaden i tid og penger er større enn nytten ved å implementere den

Man bestreber kontroll på all MÅ- funksjonalitet før man starter på BØR- funksjonalitet før man starter på KAN- funksjonalitet. I praksis er det gjerne avhengigheter i et prosjekt som gjør at ikke alle ressurser kan arbeide på det viktigste som gjenstår samtidig. Man vil da arbeide med det nest viktigste.

4.4.2 Tolletatens bruk av FAL og MVP

Tolletaten legger til grunn at Første akseptable løsning (FAL) skal benyttes i Fremtidens Tollbehandling. Etaten definerer FAL som vist i den blå rammen i SSD kapittel “2.2.4 Omfangsstyring”.

Første Akseptable Løsning er den delen av tiltaket som må være på plass for at deklarasjonspliktige skal kunne deklare sine varer på en minst like effektiv måte som i dag, samt at samfunnsbeskyttelsen er på minst samme nivå som i dag. Ambisjonen for hvor effektive prosessene er og hvor funksjonell løsningen er, er lavere enn målsettingen for hele Fremtidens tollbehandling.

FAL representerer ikke en «kriseløsning» som kan basere seg på mye manuelt arbeid, men heller ikke en løsning hvor det er et reelt alternativ å stoppe utviklingen.

Tolletaten har detaljert og planlagt FAL for å være helt trygge på at:

- Deklarasjonspliktige kan deklare varer for utførsel innen utgangen av 2027, og for innførsel innen juni 2029
- Programmet har fått på plass tilstrekkelig funksjonalitet for koordinerte plikter innen desember 2030
- Deklarasjonspliktige kan deklare sine varer på en minst like effektiv måte som i dag
- Samfunnsbeskyttelsen er på minst samme nivå som i dag

Tolletaten skriver i SSD at FAL er definert ut fra MÅ, BØR og KAN for alle leveranser i programmet. FAL vil inkludere alle MÅ krav og noen BØR krav.

Videre vil FAL inkludere leveranser langt ut over systemutvikling:

“Å etablere en første akseptabel løsning vil kreve leveranser fra alle områdene A-H, ikke kun systemutvikling (A-E). FAL inkluderer også å måle hvor langt eksterne systemleverandører reelt har kommet (med å integrere seg mot Tolletatens løsninger), og at deres brukere er i stand til å ta dette i bruk. FAL vil derfor inkludere krav om at tilstrekkelig antall brukere er i stand til å levere alle varedeklarasjoner (hhv utførsel og innførsel) i ny løsning.”

Tolletaten skriver at et prosjekt må styre iht. MVP og FAL og kunne måle når MVP og FAL er oppnådd. Kriteriene for FAL settes innledningsvis for alle prosjekter.

4.4.3 Vurdering FAL, MVP og MoSCoW

4.4.3.1 Vurdering av Tolletatens bruk av FAL

Der Statens pensjonskasse har delt sitt tiltak i

- FAL - Første akseptable løsning
- LUL - Langsiktig uttaksløsning

har Tolletaten ikke definert den delen som faller utenfor FAL (SPKs LUL), eksplisitt. Det gjør at det er vanskelig å referere til omfanget som er innenfor tiltaket, men er planlagt implementert etter at man har nådd FAL.

EKS opplever det som noe uklart hva Tolletaten legger i FAL og hvorfor de finner det hensiktsmessig å benytte FAL i dette tiltaket. Mens SPK var nødt til å kunne utbetale pensjon på reformdatoen, og var nødt til å ta ned risikoen for første del av tiltaket, ser vi ingen tilsvarende “reformdato” hos Tolletaten – i hvertfall ikke så lenge FAL går utover å erstatte TVINN.

Det synes som at Tolletaten legger begrepet FAL flere egenskaper enn SPK opprinnelig la til grunn. Det naturlige ville være om den tidskritiske delen av FTB ble definert som den **systemutviklingen** som skulle til for å fase ut TVINN, evt. det som skulle til for å støtte utførsel og innførsel av varer i 2029. Tolletaten legger imidlertid til grunn at FAL også skal inkludere

- Utførsel og innførsel på minst like effektiv måte som i dag
- Samfunnsbeskyttelse på minst samme nivå som i dag
- Innfrielse av et minimum av prosjektets målsetninger
- Leveranser fra hovedområdene
 - F: Endringsledelse og omstilling
 - G: Plattform og infrastruktur
 - H: Programorganisasjon og forretningsutvikling
- Måle hvor langt eksterne systemleverandører reelt har kommet med å integrere seg mot Tolletatens løsninger og at brukerne deres er i stand til å ta dette i bruk
- Krav om at tilstrekkelig antall brukere er i stand til å levere alle varedeklarasjoner

Basert på EKS sin kjennskap til SPKs prosjekt «*Opplyste pensjonsvalg – innføring av ny offentlig tjenstepensjon*», fremstår det som om Tolletatens bruk av begrepet *Første akseptable løsning (FAL)* avviker fra hvordan SPK definerte og anvendte det. Denne utvidelsen av innholdet i FAL-begrepet kan svekke den opprinnelige hensikten: Hos SPK ble FAL benyttet som et risikoreduserende tiltak – et bevisst minimumsnivå for å sikre at pensjonsutbetaling faktisk kunne gjennomføres fra reformdatoen. Tolletaten, derimot, ser ut til å inkludere eksterne avhengigheter, overordnede mål og effektivitetsforbedringer i sin definisjon av FAL. Dette bidrar til økt kompleksitet og risiko, og kan dermed **redusere** sannsynligheten for å levere innen fristen.

Vi synes også det er høy risiko ved å inkludere aktiviteter utenfor Tolletatens kontroll i Tolletatens omfangsstyring. Hvorvidt eksterne systemleverandører er iht. plan og hvorvidt tilstrekkelig antall brukere er i stand til å levere alle varedeklarasjoner bør ikke ligge til grunn for om FAL er nådd og kapabiliteten kan betraktes som ferdig.

4.4.3.2 Vurdering av Tolletatens bruk av MVP

Tolletaten skriver at et prosjekt må styre iht. MVP og FAL og kunne måle når MVP og FAL er oppnådd. Videre beskrives det at når Tolletatens systemkomponenter har nådd MVP kan løsningene lanseres. MVP er definert som “minimum viable product”- altså minimumsfunksjonalitet for å tilfredsstille et krav. MVP må betraktes som en vei til målet, ikke som et mål i seg selv. Det er ikke hensiktsmessig eller vanlig å

- Styre et prosjekt iht. MVP
- Måle om en MVP er oppnådd
- Lansere MVP

Vi vurderer bruken av MVP her til å ikke følge prinsippet om at leveranser av egenskaper i systemet alltid starter med å ta frem en MVP, altså den minste funksjonaliteten som tilfredsstiller kravet, og teste den på reelle brukere for å få tilbakemeldinger. Hvis MVP er ikke testes på brukere, gir den lite verdi.

4.4.3.3 Vurdering av Tolletatens bruk av teknikker for omfangsstyring

Tolletaten beskriver at de skal drive omfangsstyring med både MVP og MoSCoW, og samtidig vurdere når FAL er oppnådd. Vi synes det fremstår uklart hvilken av disse teknikkene/vurderingene som til enhver tid skal benyttes og hvordan Tolletaten vurderer forholdet dem imellom. Det er ikke tydelig hvordan Tolletaten har tenkt at totaliteten av teknikker skal definere et entydig omfang.

4.4.4 **Anbefaling MVP, FAL og MoSCoW**

Anbefaling:

- Vi anbefaler at Tolletaten i sin utvikling av ny funksjonalitet alltid starter med å levere en MVP og teste den på reelle brukere. Dersom det viser seg at funksjonaliteten er tilstrekkelig, kan man gå videre til å utvikle neste funksjonalitet. Alternativt lærer man noe om hva som skal til for at den skal bli det.
 - For å sikre testing og tilbakemelding underveis må faggruppen “Endringsledelse og interessentoppfølging” arbeide aktivt med å motivere og identifisere interessenter og lage oversikt over brukere som er villige til å brukerteste løsningen underveis. Disse gruppene vil i stor grad kunne påvirke fremtidig løsning, og sørge for at løsningen tilfredsstillende nettopp deres behov og ønsker. En ny funksjon trenger ikke testes på mange brukere før man får et inntrykk av om den fungerer, 2-5 brukere er kanskje nok. Det er her taktisk å velge brukere med ulike egenskaper- eksempelvis noen erfarne og noe uerfarne.
- Tolletaten bør klargjøre kriteriene for valg av teknikk for omfangsstyring. Hvilken teknikk (MVP, MoSCoW, FAL) skal benyttes når.

Anbefaling tilknyttet FAL:

- Tolletaten bør legge samme meningsinnhold til grunn for FAL som Statens pensjonskasse har gjort og definere både
 - En tidskritisk del av et prosjekt / program som har svært liten styringsmessig fleksibilitet
 - En mindre tidskritisk del med større styringsfleksibilitet
- Vi anbefaler at Tolletaten også eksplisitt definerer det omfanget som er utenfor FAL, men fortsatt innenfor programmet. Da kan de to delene av tiltaket lettere omtales, prioriteres, visualiseres på en tidsakse og følges opp av prosjektledelsen.
- Vi anbefaler at FAL ikke defineres med avhengigheter til innføring hos eksterne.

4.5 Omfangsstyring

4.5.1 Beskrivelse omfangsstyring

Tolletaten omtaler omfangsstyring med at «*Det må drives aktivt med omfangsstyring gjennom hele iterasjonen basert på de rammene og arbeidet gjennomført i de foregående iterasjonene. Dette vil kunne påvirke prioritering av arbeidet som skal gjøres.*» Dette omtales videre i delkapittel (2.4.4) i SSD. Omfangsstyring beskrives også som tiltak for å sikre realisering av de forventede gevinstene i Vedlegg B, kapittel 4.1.1: «*Å legge til rette for omfangsstyring i programmet som bidrar til å sikre maksimering av nytten innenfor kostnadsrammen, også dersom det oppstår endringer som medfører omprioritering av omfang.*»

Løpende omfangsstyring skal ifølge Avklaringsnotat 2 samtidig skje ved måling av fremdrift mot

- Budsjetter
- Milepæler
- Definisjonen av FAL

Tolletaten skriver videre i avklaringsnotatet at man må være forberedt på å kunne håndtere at alle målsettinger ikke nås som planlagt. «*Dersom man kommer opp i en situasjon hvor man ser at alle målene ikke nås er det viktig at man på forhånd har planlagt hvilke prioriteringer som da skal gjelde, og at prioriteringene er gjort gjennomgående på tvers av alle områdene A-H.*»

Løpende omfangsstyring (inkl. å definere MVP og FAL) gjennomføres som følger:

- Det blir viktig at prosjektene måler fremdrift og kostnad opp mot budsjetter.
 - Dersom utvikling tar lenger tid, og eller har høyere kostnader enn budsjettet (poeng på leveransepakken i vedlegget til SSD) må man styre hva som er korrekte tiltak. Dette sikrer at man gjennom smidig metode ikke bruker for mye tid innledningsvis på planlagte leveranser til at man ikke når totalomfanget som skal leveres. Sentrale målepunkter for å ha denne oppfølgingen er:
 - Grovestimere omfang på nytt ved planlegging av leveranser og delleveranser innenfor prosjektene
 - Måle faktisk medgått tid til forretnings- og regelverksutvikling, opp mot planlagt tidsbruk for fasene i prosjektene
 - Måle faktisk medgått tid til på systemutvikling, måle opp mot inntjente poeng.
 - Revidere og oppdatere omfang ved utarbeidelse av brukerhistorier
 - Dersom leveranser fra regelutvikling-, forretningsutvikling, endringsledelse og omstilling tilsvarende får avvik på tid, kost eller kvalitet må tiltak på disse områdene iverksettes.
- Måle fremdrift opp mot planlagte milepæler
- Måle fremdrift opp mot definisjonen av FAL

Monitorering av punktene over skal gjøre prosjektene i stand til å så tidlig som mulig identifisere om det er nødvendig å gjøre tiltak, eller om man må omprioritere omfang/leveranser, dersom det viser seg at opprinnelig planlagt ambisjonsnivå av ulike årsaker sannsynligvis ikke kan nås til planlagt tid, kost og kvalitet.

Tolletaten har konkrete vurderinger om hvordan nytttestyring er tenkt gjennomført:

”Nytttestyring basert på fullverdige kost-nytteanalyser vil være krevende gitt kompleksiteten i aktørbildet, men det vil kunne etableres prioriteringsverktøy basert på eksemplvis:

- ▶ *Merkostnaden ved å etablere funksjonaliteten eller forbedre kvaliteten på en gitt funksjonalitet.*
- ▶ *Hvilke aktører som blir berørt (eksemplvis, Tolletaten, alle importører, eksportører av fisk, sektormyndighet x etc).*
- ▶ *Hvor stor virkningen er for hver enkelt berørt (Eksemplvis tid spart for importører, styrket evne til å ivareta samfunnsoppdraget for sektormyndighet) etc”.*

4.5.2 Vurdering av omfangsstyring

Vi oppfatter at Tolletaten på den ene siden ønsker å lære seg nytttestyring og arbeide etter smidig omfangsstyring, men samtidig har et behov for tradisjonell oppfølging av prosjekter på kostnad og fremdrift og på forhånd fastsatte tiltak. Å kombinere smidig omfangsstyring og nytttestyring med tradisjonell prosjektstyring innebærer styringsmessig og praktisk risiko, da tilnærmingene bygger på ulik styringslogikk og verdigrunnlag.

Styringslogisk konflikt

Smidig nytttestyring og tradisjonell prosjektstyring har motstridende prioriteringer. Prosjektet risikerer å bli dratt mellom to styringsmål: levere "riktig verdi" versus å levere "planlagt innhold". Det kan oppstå uklarhet om hva det skal styres mot: gevinst, tid, kostnad eller opprinnelig omfang.

Planleggingsrigiditet mot endringsfleksibilitet

Tradisjonell oppfølging forutsetter stabile planer og kontrollpunkter, mens smidig utvikling forutsetter hyppige justeringer og fleksibilitet i hva som faktisk skal leveres. Revidering av omfang, tid og kost kan bli for hyppig og ressurskrevende, og miste sin styringsverdi. Kontrollmekanismer kan hemme reell læring og tilpasning, og endringsviljen i smidig praksis undervurderes eller overstyres.

Falsk presisjon og overstyring

Krav om detaljert fremdrifts- og kostnadsrapportering kan føre til et for stort fokus på estimering og rapportering som gir en følelse av kontroll, men lite reell verdi. Ressursbruk flyttes fra verdiskaping til administrasjon. Estimerer behandles som forpliktelser, ikke som hypoteser som kan endres. Tiltak kan bli styrt etter avvik fra plan, ikke etter endret nytte- eller risikobilde.

Uklare roller og ansvar

I smidig styring ligger beslutningsmyndigheten hos produkteier og team, mens i tradisjonell styring ligger myndigheten hos prosjektleder og styringsgruppe. Når man kombinerer disse tilnærmingene kan det bli uklare forventninger til hvem som kan endre omfang, estimerer eller plan, og undergrave det smidige teamets autonomi.

Gal styringsinformasjon

Tradisjonelle KPI-er som fremdrift mot plan, avvik i tid og budsjett, gir lite verdi i en smidig kontekst hvor innhold og prioritet er i kontinuerlig endring. Styringsinformasjonen blir irrelevant eller villedende. Fokuset kan fort rettes mot "grønn rapportering" snarere enn reell måloppnåelse. Gevinstrealisering og brukerverdi er vanskelig å få frem i tradisjonell rapportering.

Oppsummert kan kombinasjonen av smidig og tradisjonell styring fungere, men krever bevisst harmonisering. Uten dette oppstår risiko for styringsparadokser, uklarhet rundt roller og galt fokus. En vellykket balanse forutsetter at nyttestyring og fleksibilitet ikke undergraves av kontrollmekanismer, men heller støttes opp gjennom smartere og mer formålstjenlige styringsgrep.

4.5.3 Anbefaling omfangsstyring

Anbefaling

- Vi anbefaler smidig omfangsstyring ved bruk av MVP og stadig test av nye versjoner av funksjonalitet inntil brukeren er så fornøyd at hen heller vil prioritere andre deler av løsningen.
 - Det er taktisk å lage så begrensede versjoner som mulig for at funksjonen kan tas i bruk, før man går videre til andre viktige områder, og heller komme tilbake for nye iterasjoner med funksjonalitet dersom tid og kostnad tillater det.
- I tråd med Tolletatens beskrivelse anbefaler vi alltid å arbeide med det som til enhver tid gir best nytte/kost ift.
 - Utviklingskostnad
 - Antall brukere
 - Nytte per bruker

Ved å kombinere de øverste anbefalingene vil Tolletaten kunne maksimere nytten i det som lages. Man vil sannsynligvis også dekke en større bredde av løsningen, til fordel for detaljering kun av en del av løsningen. Det fordrer imidlertid at produkteiere evner å ha is i magen og ikke styre etter Rolls Royce løsninger på ett produktområde på bekostning av et andre viktige områder.
- Det anbefales at Tolletaten henter inn ekstern kompetanse på nyttestyring dersom de ikke selv har kompetansen.
 - Det er ikke trivielt å sette seg inn i og benytte nyttestyring. Nyttestyring er på mange måter en ryggmargsrefleks man tilegner seg ved selv å være involvert i nyttestyring over tid.
 - Nyttestyring forutsetter en felles backlog og at man er i stand til å nytte og verdisette alt man gjør.

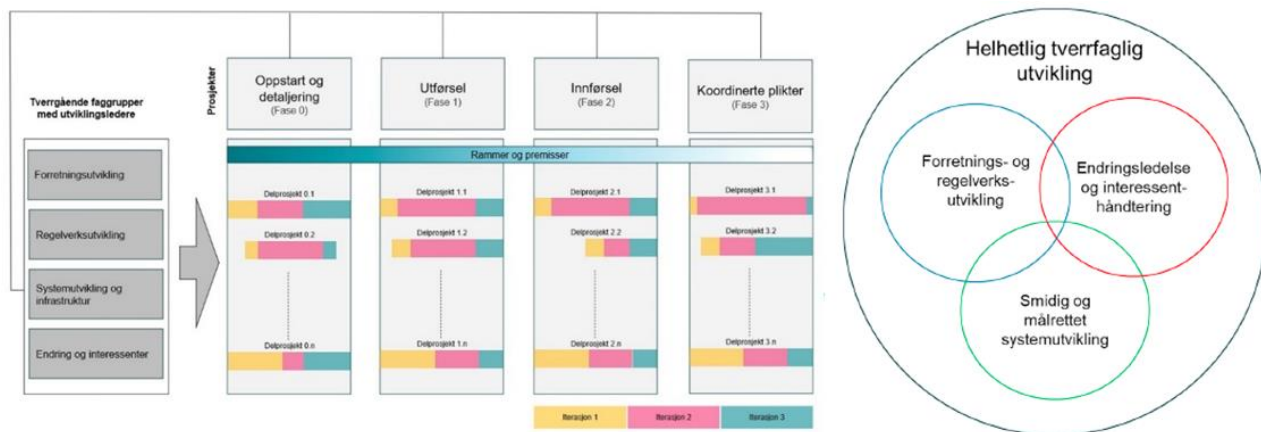
- Mulige tiltak som kan sikre en god omfangsstyring:
 - **Tydelig styringsmodell:** Definer en helhetlig modell som forklarer hvordan nyttestyring og kontroll skal integreres.
 - **Fast ramme – fleksibelt innhold:** Bruk tid og kost som ytre rammer for programmet, og la omfang tilpasses for å maksimere nytte.
 - **Styrk gevinstfokus:** La prioritering og tiltak i omfangsstyring ta utgangspunkt i gevinstrealisering, ikke avvik fra opprinnelig omfang
 - **Justér rapporteringskrav:** Tilpass KPI-er til smidig logikk (f.eks. leveranse av prioriterte brukerhistorier, team fart, faktisk verdi levert).
 - **Skille mellom styringsnivåer:** La teamene styre detaljer og behold tradisjonell rapportering på overordnet nivå – uten å mikrostyle innhold eller stadig reestimering.

4.6 Begrepsbruk

4.6.1 Beskrivelse begrepsbruk

I SSD benyttes flere begreper som er grunnleggende for systemutvikling, og kanskje spesielt for smidig systemutvikling, eksempelvis

- Iterasjoner
- Faser
- Nyttestyring
- MVP
- FAL
- Opsjon



Figur 17: Helhetlig tverrfaglig utvikling – t.v. figur 6 SSD og t.h. figur 5 SSD (Kilde: FTB)

I tabell 10 i SSD refereres det til et kapittel "Smidig og målrettet systemutvikling" som ikke finnes i dokumentet, med unntak av at begrepet er brukt i figur 6 i kapittel 2.2.2. Tolletaten forklarer i avklaringsnotat 2 av 25.4.25 at det ble gjort endringer i dokumentet på tampen av ferdigstillelse. Det ble av Tolletaten vurdert som hensiktsmessig å beskrive hvordan arbeidet skulle gjennomføres i de tverrfaglige faggruppene for å tydeliggjøre formålet med faggruppene bedre. Da ble «Smidig og målrettet systemutvikling» erstattet med navnet på faggruppen «Systemutvikling og infrastruktur».

Vi viser også til foregående kapittel rundt omfangsstyring med FAL og MVP.

4.6.2 Vurdering av begrepsbruk

Det er bra at Tolletaten benytter begreper som er godt innarbeidet i smidig systemutvikling. Mye av det som er beskrevet er i henhold til standard forståelse av begrepene, og skaper en felles forståelse av hva som skal gjennomføres og hvordan. Delvis benyttes imidlertid begrepene i strid med den allmenne oppfattelsen av begrepets meningsinnhold. I gjennomføringsmodellen var eksempelvis tre arbeidsprosesser beskrevet som iterasjon 1, 2 og 3. Det er misvisende å kalle dette iterasjoner ettersom den beskrevne aktiviteten ikke er iterativ. Gjennomføringsplanen beskriver prosjektene som faser. Programmet forklarer imidlertid at de har gått bort fra faseinndelingen.

Vi vurderer det som usikkert om Tolletaten fullt ut forstår hva som ligger i systemutvikling i inkrementelle iterasjoner, eller om de kun sidestiller iterasjoner med sprinter slik dette er beskrevet. Programmet fremstår heller ikke konsistent på hvorvidt det skal følges opp med nyteststyring eller tradisjonell oppfølging på kostnader. Flere ganger er teksten inkonsistent og dette medfører at det sår tvil om programmet forstår disse begrepene og har som intensjon å følge smidig metodikk.

Når programmet skal bemannes og prosjektdeltakere skal sette seg inn i prosjektene er det vesentlig at man legger det samme innholdet i sentrale begreper. Begreper som MVP, FAL, iterasjoner og faser vil da skape gjenklang hos deltakerne, og legge til rette for å arbeide i samme retning.

Figurer, overskrifter, bokstavmerking og tekst i SSD må være konsistent slik at det blir tydelig hvordan programmet skal arbeide.

Uten en beskrivelse av hva Tolletaten legger i "Smidig og målrettet utvikling" henger "Figur 6 Illustrasjon av sammenhengen mellom strategier" i løse luften. Kapittel 3 i avklaringsnotat 2 bør derfor innarbeides i SSD.

Vi antar at noe av unøyaktigheten skyldes tidspress og strukturendringer i SSD rett før leveranse. Vi legger til grunn at Tolletaten ved anledning vil rette opp disse forholdene.

4.6.3 Anbefaling begrepsbruk

Anbefaling

- Vi anbefaler at begrepsbruken i SSD strammes opp. Uklar begrepsbruk gjør det vanskeligere å skjønne hva Tolletaten mener og hvordan de har tenkt å gjennomføre prosjektet gjennom prosjekter, faser, iterasjoner, FAL/MVP, delprosjekter, leveranser, opsjon osv. Dette er spesielt viktig i forkant av etablering av programorganisasjonen, slik at man sikrer felles forståelse og utførelse av programmets gjennomføringsmodell.

4.7 Oppsummering gjennomføringsstrategi

Tolletaten har brutt ned programmet i 8 hovedområder, og viser til gjennomføringsplaner, milepælsoversikt og prosjektfaser. Nivået på planen er så overordnet at den p.t. gir begrenset styringsevne, og ikke i tilstrekkelig grad er egnet for å skape den nødvendige felles forståelsen blant prosjektdeltakerne om hvilke aktiviteter og leveranser det skal arbeides med. Det er også vanskelig å få inntrykk av avhengighetene mellom prosjektene og delprosjektene programmet består av. Vi forutsetter at Tolletaten arbeider videre med detaljering av gjennomføringsplanen iht. anbefalinger gitt tidligere i kapittelet.

Vi har i dette hovedkapittelet pekt på flere svakheter rundt gjennomføringsstrategien. Dette går først og fremst på modenhet og forståelse av smidige prinsipper, samt uklarheter rundt begrepsbruk. Utfordringen i underlaget er ikke primært fraværet av smidige prinsipper, men nærværet av premisser som vanskeliggjør styring etter smidig metodikk, forvirrende begrepsbruk, og lange forklaringer som ikke bringer mer klarhet. Vi ser en styringslogisk risiko ved kombinasjonen av smidig omfangstyring og nyteststyring og mer tradisjonelle prosjektstyring med oppfølging av kostnader og fremdrift. Programmet vil eksempelvis følge opp tid og kost på predefinerte leveranser og mål, med nedbemanning av konsulenter som tiltak ved overskridelser.

Smidige prosjekter styrer imidlertid gjerne på nytte. Vi vurderer det som viktig at programmet i sitt videre arbeid klarer å både ha fokus på den overordnede styringen av kostnader og tid- "rammen", og samtidig skape rom for autonome team og smidig utforskning av hva som gir mest nytte og gevinster for Tolletatene og deres samarbeidspartnere. Vi vurderer det også som viktig at programmet har fokus på en ressursbruk knyttet til verdiskapning og nytte, og at læring og endring blir prosjektets verdier.

Det er noe uklart hvilke kriterier som ligger til grunn for når hver av de omtalte teknikker og metoder skal benyttes. Det må klargjøres hvordan Tolletaten vil balansere mellom MVP og inkrementelle iterasjoner kontra vurderinger om FAL er oppnådd.

Oppsummert er vår vurdering at programmet må arbeide mer med sin gjennomføringsstrategi for å sikre gjennomføringsevne. Det er ikke uvanlig for tilsvarende prosjekter og programmer i offentlig sektor å slite med balansen mellom tradisjonell og smidig styring innenfor statens prosjektmodell, men å få klargjort dette vil være avgjørende for programmets gjennomføringsevne. Tolletaten viser til erfaringer med god gjennomføringsevne fra tidligere satsninger, og EKS vurderer det som avgjørende at denne erfaringen og kompetansen blir videreført inn i programmet.

4.8 Anbefaling gjennomføringsstrategi

Anbefaling

- Detaljering av prosjektplan med leveranser og milepæler
- Begrepsbruken i SSD må strammes opp.

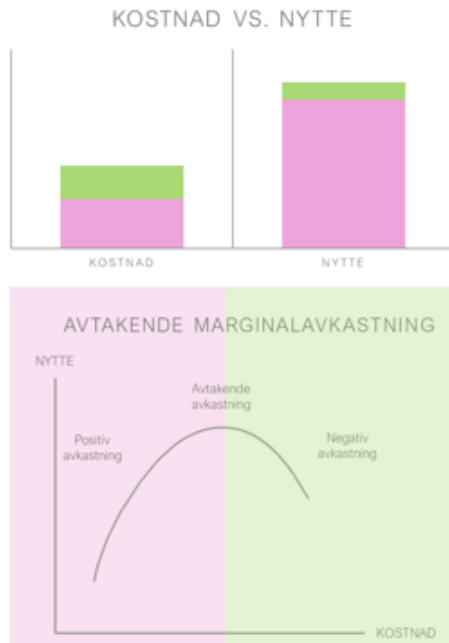
Gitt at prosjektet skal gjennomføres etter smidig systemutviklingsmetodikk

- Erfaringen med smidig gjennomføringskompetanse fra tidligere arbeid må videreføres
- Kompetanse på smidige prosjekter i kontekst av Statens prosjektmodell må være tilgjengelig under gjennomføringen.
- SSD bør revideres med oppdaterte begreper, og utvides og tydeliggjøres på hvordan smidig arbeid i programmet skal skje
- Vi anbefaler at Tolletaten i større grad har fokus på testing med løpende tilbakemeldingssløyer. Dette for at programmet kan lære, justere og sikre at utviklingen skjer i tråd med faktiske behov og gir størst mulig nytte gjennom og etter endt programperiode. Kontinuerlig testing (for eksempel ved bruk av MVP) og tilbakemelding bør brukes som et verktøy i omfangstyring til å allokere utviklingsressursene der nytten er størst. Illustrert i tekstboks på neste side.

Vi har tidligere i kapittelet gitt anbefalinger innenfor følgende områder:

- Detaljert gjennomføringsplan
- Smidig metodikk med tilbakemeldingssløyer
- Smidig gjennomføringsmodell med iterasjoner på planlegging, utvikling og evaluering
- Bruk av MVP med evt. påfølgende iterasjoner for omfangstyring og nyttstyring
- Nyttstyring
- Konsistent begrepsbruk i tråd med bransjens forståelse

«STOPP I TIDE» I ET KOST/NYTTE-PERSPEKTIV



Selv om det samlede programmet gir mer nytte enn kostnad, betyr ikke det at hver investeringskrone nødvendigvis gir positiv netto nytte. Dette er illustrert prinsipielt i figuren øverst til venstre, hvor de rosa feltene viser at en andel av utviklingskostnadene kan bidra til å løse store deler av problemet, skape høy verdi og ha en positiv netto nytte. Mens den andelen markert med grønn også bidrar til nytte, men i mindre grad og med en negativ netto nytte per investeringskrone.

I tråd med prinsippene for smidig utvikling og avtakende marginalavkastning, er det avgjørende å kontinuerlig allokere utviklingsressurser der de gir størst mulig marginal nytte. Som illustrert i figuren nederst, vil nytten av videre investeringer etter hvert avta. Ved å bruke innsikten fra MVP og brukertesting til å styre prioriteringer, kan man maksimere total avkastning og unngå overinvestering i funksjoner som ikke gir reell mernytte.

5 Kontraktstrategi

I de tilfellene hvor kontraktstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget, skal det ved KS2 foreligge en ferdig utviklet kontraktstrategi, jf. Rundskriv R-108, punkt 8.3.

5.1 Beskrivelse av kontraktstrategi

I SSD kapittel 2.5 beskriver Tolletaten følgende om kontraktstrategi:

«Tolletatens etablerte kontraktstrategi for digitale utviklingstiltak er en kombinasjon av å benytte interne og eksterne ressurser, som jobber i team, hvor eksterne ressurser benyttes enten ved behov for spesiell kompetanse eller på områder der Tolletaten selv ikke har tilstrekkelig kapasitet.»

I SSD er det vurdert fire ulike kontraktsmodeller for gjennomføringen av Fremtidens tollbehandling:

- A. Leveransebehov og løsninger for Fremtidens tollbehandling dekkes av eksisterende eksterne leverandører som gis resultatansvar
- B. Leveransebehov og løsninger for Fremtidens tollbehandling dekkes gjennom konkurranseutsetting i form av anbudskonkurranse
- C. Leveransebehov og løsninger for Fremtidens tollbehandling dekkes av Tolletaten med støtte fra innleid personell
- D. Leveransebehov for Fremtidens tollbehandling dekkes dels av Tolletaten med støtte fra innleid personell ved bruk av etatens fleksible utviklingskontrakter (partneravtaler) med én eller flere leverandører og rammeavtale for formidling og kjøp av konsulenttjenester.

Tolletaten vurderer Modell D å være best egnet for Fremtidens tollbehandling. Valget begrunnes med at Modell D vurderes å være den mest tidseffektive og minst risikable modellen sammenlignet med å gjennomføre konkurranseutsetting og anbudskonkurranse i markedet. Det fremheves også at Modell D vil ivareta synergier med allerede etablert IT-portefølje i Tolletaten, herunder Digitoll.

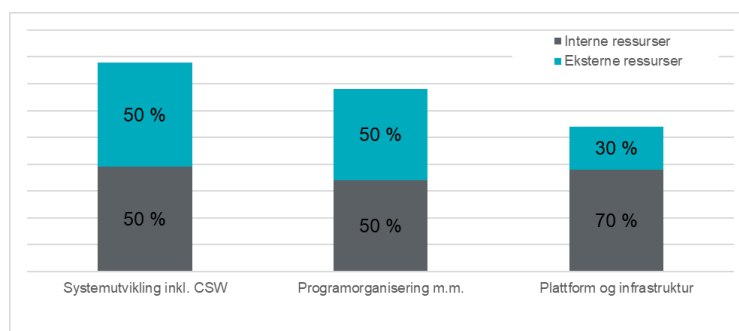
De vises til at Tolletaten i dag har ulike rammeavtaler, basert på PS2022 Flex – Fleksible utviklingskontrakter og SSA-R for kjøp av konsulenttjenester. I tillegg vises det til egne avtaler på kjøp av juridiske tjenester. Det legges til grunn at eksisterende rammeavtaler skal benyttes for å dekke behovet for innleid personell i henhold til modell D.

5.2 Vurdering av kontraktstrategi

Vi anser at kontraktstrategi er vurdert i henhold til kravene i R-108/23 hvorpå det legges frem fire ulike strategier. Den anbefalte kontraktstrategien anses som den mest hensiktsmessige, da dette innebærer videreføring av en erfaringsbasert tilnærming og fleksibilitet.

Programmet som helhet vil i stort belage seg på innleie av ressurser, hvorpå programmet unntatt plattformdelen vil være 50/50 interne og eksterne. Plattformdelen er tenkt løst med ca. 70% interne ressurser.

Dette innebærer at programmet er avhengig av god tilgang på eksterne ressurser gjennom hele programperioden. Det er i tillegg vurdert at pådraget vil variere, noe som fordrer en fleksibilitet i å ta personer inn og ut av programmet.



Figur 18: Fordeling av ressurser mellom systemutvikling, programorganisering og plattform. Sylens størrelse tilsvarer relativ andel av basiskostnad.

Vi anser at den valgte kontraktstrategien vil kunne håndtere disse behovene, men bemerker at det er noen risikomomenter det er viktig at programmet har et bevisst forhold til, herunder:

- Fleksibilitet i å skalere programorganisasjonen basert på behov, herunder både ta eksterne inn og ut, og flytte dem mellom prosjekter innenfor FTB.
- Tilgang på riktig og nok kompetanse til enhver tid, og kontinuitet knyttet til denne kompetansen
- Fornyelse av eksisterende avtaler i programperioden

Vi anser at Dataforeningens PS2000 FLEX, sammen med SSA-R, har gode forutsetninger for å kunne håndtere disse risikomomentene. Kontraktstrategien vurderes med bakgrunn i dette å støtte oppunder gjennomføringsstrategi og et smidig prosjekt hvor Tolletaten selv tar resultatansvar og produkteierskap.

5.3 **Anbefaling**

Vi anbefaler at Tolletatens kontraktsmodell D legges til grunn, men med følgende fokusområder:

- Fokus på å være tidlig ute med å fornye avtalene som går ut i programperioden.
- Fokus på kontinuitet i at særlig systemutviklingsressursene ikke påvirkes av at rammeavtalen må fornyes.
- Fokus på eventuelle synergier (eksempelvis mobilitet av eksterne ressurser) mellom prosjektene i programmet.
- Det bør sørges for mulighet til å avslutte engasjement hos eksterne når arbeidet anses som ferdig («godt nok»).

6 Gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig

6.1 Beskrivelse gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig

Programmets gevinstrealiseringsplan er presentert i Vedlegg B, Kapittel 4.5.1. tabell 26, og er gjengitt i sin helhet under. Planen viser 7 gevinster. For hver av dem beskrives

1. Virkning
2. Gevinster (hvor gevinsten oppstår)
3. Realiseringstidspunkt (når gevinsten oppstår)
4. Indikatorer
5. Evner som må realiseres for å oppnå gevinsten

Tabell 11 Gevinstrealiseringsplan (kilde FTB)

Virkning	Gevinster (hvor gevinsten oppstår)	Realiseringstidspunkt (når gevinsten oppstår)	Indikatorer (datakilde for måling)	Evner som må realiseres for å oppnå gevinst
Tolletaten – ressursbruk tollbehandling	Tolletaten	I takt med leveransene fra programmet	- Andel deklarasjoner hvor underlagsdokumentasjon må etterspørres/innhentes/lagres/slettes manuelt - Andel deklarasjoner som behøver manuelle samsvarskontroller - Tid brukt på kontroll av krav eid av andre sektormyndigheter - Tid brukt på konsultasjon med sektormyndigheter i tilknytning til deklarasjonsbehandling - Tid brukt per søknad om tillatelser fra Tolletaten - Tid brukt på behandling av innsynsbegjæringer og rapporter til bruk for andre formål (internt og eksternt) - Andel deklarasjoner på tollprosedyrer andre enn «til fri disponering» som krever manuell oppfølging	Evne ID: 1,2,3,4,5,9,10,14,15
Næringsliv – ressursbruk tollbehandling	Brukere/samfunn	I takt med leveransene fra programmet	- Redusert gjennomsnittlig kostnader per deklarasjon for importør/eksportør. - Økt brukertilfredshet (målt ved brukerundersøkelser). - Opplevd tilgjengelighet til informasjon - Opplevd enkelhet i å tilfredsstille informasjonskrav	Evne ID: 1,2,3,4,5,8,11,13,14
Mer korrekt tollbeskatning	Tolletaten/ Skatteetaten	I takt med leveransene fra programmet	- Redusert antall feilrettinger gjort på bakgrunn av tilbakemelding fra SSB. - Redusert antall deklarasjoner deklart på feil person-/organisasjonsnummer - Redusert antall varelinjer med feil tariffing - Andel deklarasjoner hvor etterlevelse av alle aktuelle krav blir verifisert.	Evne ID: 1,2,3,4,5,7,8,9,10,11,12,14
Økt samfunnssikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser	Tolletaten/ andre offentlige myndigheter	I takt med leveransene fra programmet	- Andel av krav fra sektormyndigheter som i Tolletaten er forberedt for en systematisk og konsistent anvendelse i tollbehandlingen - Antall kvoter som Tolletaten har godkjent som har medført kvoteoverskridelser. - Antall feilrettinger gjort på bakgrunn av tilbakemelding fra SSB. - Andel deklarasjoner deklart på feil person-/organisasjonsnummer - Andel varelinjer med feil tariffing - Andel deklarasjoner hvor etterlevelse av alle aktuelle krav blir verifisert.	Evne ID: 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,14
Informasjonssikkerhet og personvern	Tolletaten, importør/eksportør, sektormyndigheter	I takt med leveransene fra programmet	Løsningen tilfredsstiller kravene og kan sertifiseres etter ISO2007001/2	Evne ID: 7
Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Andre offentlige myndigheter	I takt med leveransene fra programmet	Tid brukt på konsultasjon med sektormyndigheter i tilknytning til deklarasjonsbehandling	Evne ID: 4,5,9,10,12
Økt forutsigbarhet for vareførselen	Importør/eksportør	I takt med leveransene fra programmet	Antall varer som fremlegges/ankommer tollområdet, men som grunnet mangler i tollbehandlingen ikke kan plasseres direkte på en tollprosedyre.	Evne ID: 1,2,3,4,5,8

Dette er støttet opp med en lengre tabell (Kapittel 4.1.1. tabell 25) som viser sammenhengen mellom evner, omfang og hvilket prosjekt omfanget realiseres i, se eksempel under (merk at programmet har omdøpt fase til prosjekt i løpet av kvalitetssikringsperioden).

Tabell 12 Utklipp som viser sammenhengen mellom evner, omfang og hvilket prosjekt omfanget skal realiseres i. (Kilde FTB)

ID	Evner	Beskrivelse av omfang	Omfang realiseres i fase
1	Tolletaten tilbyr et nytt og fleksibelt grensesnitt for vareførselsrelevant dokumentasjon	• API for innsending til, og mottak av data fra Tolletaten ifm. utførsel av varer • API for innsending til, og mottak av data fra Tolletaten ifm. innførsel av varer • Portal for innsending til, og mottak av data fra Tolletaten (utførsel og innførsel) • Tolke ustrukturert underlagsdokumentasjon	1 2 2 3

For alle gevinstene er realiseringstidspunkt satt til "I takt med leveransene fra programmet".

Ved å kombinere gevinstrealiseringsplanen med tabellen som beskriver evner, omfang og realiseringsprosjekt kan man utlede hvilket prosjekt omfanget realiseres i. Med unntak av gevinsten "Informasjonssikkerhet og personvern", kreves det ifølge gevinstrealiseringsplanen så mange evner for å realisere hver gevinst at samtlige prosjekter må realiseres for å kunne måle gevinsten.

Programmet påpeker at det er planlagt videre arbeid med gevinstplan før og i gjennomføring av programmet. De vil også i oppstart av programmet gjøre nærmere vurderinger av indikatorene med hensyn på å best mulig kunne måle endringer i gevinster.

Nullpunktsanalyser er planlagt gjennomført i starten av programperioden fra 2026.

Gevinstansvarlig

Under deltakelse og roller i gevinstarbeidet 4.1.2 i SSD er gevinstansvaret lagt til programeier: *"I programmet er gevinstansvaret lagt til programeier, som er innføringseier og gevinsteier totalt for satsningen."*

Under styring og rapportering i SSD kapittel 2.4.2 vises det til gevinsteier i linjen: *"Gevinsteier, i linjen, er overordnet ansvarlig for realisering av gevinster og skal i samarbeid med programmet legge til rette for at gevinstene kan realiseres"*

Like under legger Tolletaten til grunn at *"ansvaret for den løpende nyttestyringen og oppfølgingen av gevinster skal ligge til faggruppe "Endring og interessenter" i gjennomføringsfasen og til Tolletaten etter programslutt". "Selve styringen foregår ved at oppdatert informasjon gis til programstyret ved jevnlig oppsatte møtepunkter. Virksomhetene orienteres via behandlingen i programstyret og finansdepartementet orienteres gjennom prosjektet/programmets rapportering og på avtalte møteplasser."*

Gevinsteier omtales i tabell 26 som *"hvor gevinsten oppstår"*. Her er eierskapet definert på mange nivåer både i og utenfor organisasjonen:

- Tolletaten
- Brukere
- Samfunn
- Skatteetaten
- Andre offentlige myndigheter
- Importør/eksportør
- Sektormyndigheter

Virkning	Gevinster (hvor gevinsten oppstår)	Realiseringstidspunkt (når gevinsten oppstår)	Indikatorer (datakilde for måling)	Evner som må realiseres for å oppnå gevinst
Tolletaten – ressursbruk tollbehandling	Tolletaten	I takt med leveransene fra programmet	- Andel deklarasjoner hvor underlagsdokumentasjon må etterspørres/innhentes/lagres/slettes manuelt - Andel deklarasjoner som behøver manuelle samsvarskontroller - Tid brukt på kontroll av krav eid av andre sektormyndigheter - Tid brukt på konsultasjon med sektormyndigheter i tilknytning til deklarasjonsbehandling - Tid brukt per søknad om tillatelser fra Tolletaten - Tid brukt på behandling av innsynsbegjæringer og rapporter til bruk for andre formål (internt og eksternt) - Andel deklarasjoner på tollprosedyrer andre enn «til fri disponering» som krever manuell oppfølging	Evne ID: 1,2,3,4,5,9,10,14,15
Næringsliv – ressursbruk tollbehandling	Brukere/samfunn	I takt med leveransene fra programmet	- Redusert gjennomsnittlig kostnader per deklarasjon for importør/eksportør. - Økt brukertilfredshet (målt ved brukerundersøkelser). - Opplevd tilgjengelighet til informasjon - Opplevd enkelhet i å tilfredsstille informasjonskrav	Evne ID: 1,2,3,4,5,8,11,13,14
Mer korrekt tollbeskatning	Tolletaten/ Skatteetaten	I takt med leveransene fra programmet	- Redusert antall feilrettinger gjort på bakgrunn av tilbakemelding fra SSB. - Redusert antall deklarasjoner deklart på feil person-/organisasjonsnummer - Redusert antall varelinjer med feil tariffing - Andel deklarasjoner hvor etterlevelse av alle aktuelle krav blir verifisert.	Evne ID: 1,2,3,4,5,7,8,9,10,11,12,14
Økt samfunnssikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser	Tolletaten/ andre offentlige myndigheter	I takt med leveransene fra programmet	- Andel av krav fra sektormyndigheter som i Tolletaten er forberedt for en systematisk og konsistent anvendelse i tollbehandlingen - Antall kvoter som Tolletaten har godkjent som har medført kvoteoverskridelser. - Antall feilrettinger gjort på bakgrunn av tilbakemelding fra SSB. - Andel deklarasjoner deklart på feil person-/organisasjonsnummer - Andel varelinjer med feil tariffing - Andel deklarasjoner hvor etterlevelse av alle aktuelle krav blir verifisert.	Evne ID: 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,14
Informasjonssikkerhet og personvern	Tolletaten, importør/eksportør, sektormyndigheter	I takt med leveransene fra programmet	Løsningen tilfredsstiller kravene og kan sertifiseres etter ISO2007001/2	Evne ID: 7

6.2 Vurdering av gevinstrealiseringsplan og gevinstansvarlig

Vi har sett til [DFØs mal for gevinstrealiseringsplan](#). Den inneholder kolonnene

1. Gevinst
2. Resultatindikator
3. Gevinstområde
4. Gevinstansvarlig
5. Tidspunkt
6. Datafangst (kilde, måling og rapportering)
7. Tiltak/ kostander ved å realisere
8. Frist/ ansvar
9. Risikofaktorer
10. Evt. konsekvens
11. Evt. risikoreducerende tiltak

Tabell 13 Eksempel på en gevinstrealiseringsplan (kilde: DFØ)

Gevinst	Resultat-indikator	Gevinst-område	Gevinst-ansvarlig	Tidspunkt	Datafangst			Tiltak/kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risiko-faktorer	Ev. konsekvens ¹⁾	Ev. risiko-reducerende tiltak
					Datakilde	Måling	Rapportering					
<Beskrivelse av forventet gevinst / mål / nytteeffekt for prosjekt>	<Angi parameter for måling av gevinst>	<Hvor gevinsten oppstår>	<Spesifiser overordnet ansvar for gevinstrealisering så langt som mulig>	<Tidsangivelse for når gevinsten oppstår>	<Oppgi datakilde for måling>	<Tidspunkt og ansvar for måling>	<Tidspunkt og ansvar for rapportering/innhenting av rapporter>	<Identifiserte tiltak som må gjennomføres for å realisere gevinsten>	<Angi frist for å iverksette det aktuelle tiltaket og ansvarlig for å gjennomføre>	<Identifiserte risikofaktorer som kan hindre at gevinsten oppnås>	<Konsekvensvurdering av aktuell risiko, som kan gi behov for risikoreducerende tiltak>	<Angi ev. vurderte tiltak og ev. ansvarlig for tiltak>
Gevinst 1:												
Tidsgevinst for Skatteetaten / (økt produktivitet)	Sparte minutter/timesverk/årsverk Besparelser i kroner per år	Virksomhet	Den enkelte skatteetat (region/kontor)	Fra oktober 2005 (innføring av ny løsning)	Saksbeh. registrerer Ev. ny tidsstudie	Kvartalsvis av avdeling x i den enkelte region / det enkelte kontor	Kvartalsvis av avdeling x i den enkelte region / det enkelte kontor	Opplæring Informasjon Motivasjon - intranett - avdelingsmøte	I forkant av implementering Ledelse/mellomledelse i hver enkelt etat	Lavere endringsvilje enn forutsatt Opplæring tar lengre tid enn antatt	Middels	Midler til motivasjons-tiltak
Gevinst 2:												
Økt kvalitet og tilgjengelighet for bruker	Bruker-tilfredshet Andel brukere som benytter seg av elektronisk løsning	Brukere/samfunn	Skatteetaten	Fra oktober 2005 (innføring av ny løsning)	Brukerundersøkelse Statistikk	Kvartalsvis av avdeling x i den enkelte region / det enkelte kontor	Halvårlig av avdeling x i den enkelte region / det enkelte kontor	Informasjon Integrering med bl.a. Altinn og Min ID	I forkant av implementering Skatteetaten DIFI Altinn	Lavere oppslutning enn forventet fra bruker Brukergrupper «faller utenfor» løsning	Middels til høy	Midler til markedsføring Evt. obligatoriske løsninger Ekstra brukerstøtte for enkelte grupper

DFØs plan er mer detaljert enn Tolletatens, og vi oppfatter også at den er mer konsis ift. hvilken informasjon som skal oppgis i kolonnene. Ved slutten av forprosjektet ville vi forventet at programmet had tatt stilling til de første 5 kolonnene som fremgår av DFØs mål (gevinst, resultatindikator, gevinstområde, gevinstansvarlig og tidspunkt), og er i gang med å ta stilling til hvordan datafangsten skal gjøres.

Vi vurderer at Tolletatens gevinstrealiseringsplan er for lite detaljert og pt. ikke egnet for å vurdere eller ta ut gevinster. Det mangler vesentlige opplysninger (kolonner), som gevinst og gevinstansvarlig. Realiseringstidspunkt er reelt sett ikke bestemt ved at det er satt til "I takt med leveransene fra programmet" for alle gevinster. Kombinasjonen av at verken gevinst, gevinstansvarlig eller realiseringstidspunkt er satt, øker risikoen for at gevinster ikke blir fulgt opp.

Man må sette sammen to tabeller for å se hvilket prosjekt gevinsten skal realiseres i. Det er tungt å sette seg inn i, og vanskeliggjør oppfølging av gevinstene.

Ifølge gevinstrealiseringsplanen kreves det veldig mange "evner" for å realisere hver gevinst. Med ett unntak kreves det tilsynelatende så mye omfang for hver gevinst, at de ikke vil realiseres før etter at alle prosjekter er ferdigstilt. Det er naturlig at store deler av programmet må gjennomføres før gevinsten blir optimal. Ved å vurdere noen av gevinstene i flere omganger over programperioden med en forventning om gradvis økte gevinster vil Tolletaten enklere kunne justere retning tidlig dersom de avdekket at gevinstmålet ikke ble nådd. For eksempel kunne det være et mål om 10% reduksjon av tid brukt på konsultasjon med sektormyndigheter i tilknytning til deklarasjonsbehandling etter 1. prosjekt, og et mål om at tiden ble redusert med 20% etter 2. prosjekt.

Vi vurderer det sannsynlig at Tolletaten vil realisere store gevinster og god nytte i forbindelse med programmet. For å realisere gevinstene er det imidlertid en forutsetning at Tolletaten blir tydeligere på hvilke gevinster de legger til grunn, plasserer ansvaret entydig, og tidfester når hver gevinst skal realiseres og måles.

Før hvert prosjekt starter opp må det gjennomføres nullpunktsanalyser og fastsettes indikatorer slik at deltakerne kan gjøre seg kjent med hva som forventes. Indikatoren gir også gode signaler på forventet nyttenivå. Det er nyttig med gradvise mål slik at man har anledning til å justere retning underveis.

Gevinstansvarlig

Vi forstår det ut fra SSD slik at gevinstantvaret legges på øverste leder av programmet. Programeier vil i ytterste konsekvens alltid stå ansvarlig for at programmet gjennomføres på en god måte og for at programmet kan høste planlagte gevinster og gevinster som fremkommer under programmets levetid.

Samtidig legges det også overordnet ansvar på gevinsteier i linjen ift. realisering av gevinstene, samt på faggruppen "Endring og interessenter" som skal rapportere til et programstyre. Vi antar at det er her er snakk om programmets styringsgruppe.

Samtidig viser gevinstplanen at gevinstene vil oppstå på svært mange områder både i og utenfor programmet.

Vi vurderer at de forskjellige beskrivelsene gir forskjellig syn på ansvaret for gevinstene, og at det vil være gunstig med større presisjon ift. hvem som har ansvaret for hva i forhold til gevinstene, og hvilket ansvar som ligger til programmet og til linjen. Siden de største gevinstene kommer i form av besparelser for næringslivet knyttet til tollbehandlingsprosessen, og for samfunnet som helhet i form av kvalitetsmessige aspekter som økt samfunnsbeskyttelse blir det viktig at faggruppen "Endring og interessenter" er gode til å fasilitere næringslivets gevinsttuttak også ut over påkobling til det nye systemet. Forenkling i rapportering og opplevd nytte for næringslivet er nøkkelen til store gevinsttuttak. Det avhenger av god dialog mellom interessentoppfølgere og næringsliv, og læring og tilbakemelding fra brukere til utviklere. Når det gjelder sektormyndighetene bør det også gjøres avtaler om hvem som er ansvarlig for gevinster.

6.3 Anbefaling gevinstrealiseringsplan og gevinstantvarlig

Anbefaling:

Vi anbefaler at programmet som en del av et eventuelt gjennomføringsprosjekt så raskt som mulig oppdaterer gevinstrealiseringsplanen og gjør følgende utbedringer:

- **Benytt bransjeerfaring:** Toll har begrenset tidligere erfaring med nyttestyring og gevinstarbeid. Det er derfor nyttig å kunne lene seg på bransjestandarder og andres erfaring. Vi anbefaler derfor Tolletaten å benytte DFØs mal for gevinstrealiseringsplan. Den har klare og gode kolonneoverskrifter og gir godt grunnlag for styring.
- **Ansvarliggjøring av ressurser:** Programmet bør presisere hvem som er gevinstantvarlig på ulike områder slik at det ikke er tvil om hvem som er ansvarlig for hva.
- **Tidfeste realisering:** Programmet bør tydeliggjøre når gevinsten er planlagt realisert
- **Tidlig gevinstrealisering:** Gevinstene bør så langt som mulig realiseres og vurderes gradvis for å kunne sette inn tiltak før prosjektslutt, eks. 10% besparelse 1. år, 15% besparelse 2. år
- **Tallfeste indikatorer:** Endrings- og gevinstindikatorer bør tallfestes tidlig
- **Plan for måling:** Det bør allerede nå etableres en plan for hvordan gevinstene skal måles. Dette innebærer beskrivelse av datakilde for måling av gevinstene, frekvens på rapportering, rapporteringsformat, rapporteringsansvarlig, og andre praktiske forhold.
- **Ansvarliggjøring av eksterne aktører:** Programmet bør avtale hvem som er ansvarlig for gevinster som realiseres utenfor etaten, for eksempel gjennom gevinstavtaler.
- **Integrer segmentinndelingen i gevinstkartleggingen:** Segmenteringen av næringslivet i den samfunnsøkonomiske analysen bør videreføres i gevinstkartleggingen. Det bør beskrives hvilke gevinster som er relevante for hvert segment, og i hvilken grad de forventes å realiseres.

7 Vår usikkerhetsanalyse

I henhold til krav til KS2 har vi gjennomført en egen usikkerhetsanalyse av programkostnadene. Det vises her for øvrig til vedlegg 2 for en mer detaljert fremstilling av analysen, herunder programmets usikkerhetsfaktorer.

7.1 Metodikk

Vår usikkerhetsanalyse anvender standard metodikk, som beskrevet i Finansdepartementets veileder for kvalitetssikring av offentlige investeringsprosjekter. Usikkerheten (risiko og muligheter) i prosjektkostnadene fordeles i tre grupper:

Usikkerheten i estimatusikkerhet og usikkerhetsfaktorer er estimert ved såkalte trippelanslag, som definerer usikkerhetsspenn omkring anslått sannsynlig verdi. Vi har benyttet 10 prosent (P10) og 90 prosent (P90) sannsynlighet mot overskridelse for inngangsdata ved definering av usikkerhetsspennet. Disse er inngangsparametere i en statistisk sannsynlighetsberegning med analyseverktøyet @RISK, som er et tilleggsprogram til Microsoft Excel. Simuleringen tar utgangspunkt i PERT-sannsynlighetsfordeling og Monte Carlo-simulering.

7.2 Forutsetninger

For å avgrense usikkerhetsanalysen som er gjennomført har vi lagt følgende forutsetninger til grunn:

Forutsetninger for analysen	
	• Programmets arbeidsomfang er forutsatt å være slik det forelå ved KS2. Det vil si Konsept K4 + «koordinerte plikter» inkludert opsjon for tilkobling til EUs Customs Single Window-Certex (CSW) og inkludert godkjente kutt og endringer frem til tidspunktet for usikkerhetsanalysen mai 2025.
Fremdrift	• Tiltaket planlegges gjennomført i perioden 2026 – 2030
Forutsetninger	• Det forutsettes at løsningen som forelå ved forprosjekt er gjeldende. Det kan forekomme endringer som fører til tilpasninger i foreliggende løsninger, men større endringer i omfang eller funksjonalitet er ikke hensyntatt. • Det forutsettes at arbeidet knyttet til utvikling av plattform og infrastruktur som skal understøtte Fremtidens tollbehandling tas inn i programmet.
Prisnivå	• 31.12.2024
Valuta	• I henhold til retningslinjene fra FIN er valutasikkerhet ikke vurdert.
Andre forutsetninger	• Analysen tar ikke høyde for fremtidige premissendringer. • Analysen dekker ikke bevilgningsusikkerhet.

7.3 Basisestimat

7.3.1 Korreksjoner i basiskalkyle

Programmets basiskalkyle	Kostnad opprinnelig	Korreksjon	Kostnad inkl. korreksjon	Begrunnelse for korreksjon
Systemutvikling	240 020 191	- 120 961	239 899 230	Oppdatert med riktig poeng
CSW	53 257 071		53 257 071	
Plattform og infrastruktur	182 384 767	19 881 514	202 266 281	Manglet mva. på direkte kostnader
Endringsledelse og omstilling	112 161 392		112 161 392	
Programorganisasjon og forretningsutvikling	126 305 272	23 026 918	149 332 190	Manglet mva. på direkte kostnader + justert med 2 ekstra PL per år
Sum	714 128 693	42 787 471	756 916 164	

7.4 Estimatusikkerhet

Estimatusikkerheten er satt for hver enkelt post slik de fremgår av vår PNS:

Tabell 14 Estimatusikkerhet

Estimatusikkerhet	Kostnad	Best (P10)	Sannsynlig	Verst (P90)
Systemutvikling	239 899 230	0,85	1,00	1,30
CSW	53 257 071	0,60	1,00	1,50
Plattform og infrastruktur	202 266 281	0,85	1,00	1,25
Endringsledelse og omstilling	122 161 392	0,85	1,00	1,15
Programorganisasjon og forretningsutvikling	149 332 190	0,90	1,00	1,20

7.5 Usikkerhetsfaktorer

I vår usikkerhetsanalyse er det identifisert følgende usikkerhetsfaktorer som vil kunne påvirke programmets kostnadspådrag:

Tabell 15 Trippelestimat for usikkerhetsfaktorer

Usikkerhetsfaktor	Best (P10)	Sannsynlig	Verst (P90)
U1 Organisering og styring	0,90	1,00	1,20
U2 Modenhet og omfang	0,95	1,00	1,15
U3 Gjennomføring og interne grensesnitt	0,90	1,00	1,10
U4 Eksterne grensesnitt	0,95	1,00	1,07
U5 Regelverksutvikling og nye krav	0,92	1,00	1,08
U6 Kontraktstrategi og marked	0,90	1,00	1,10

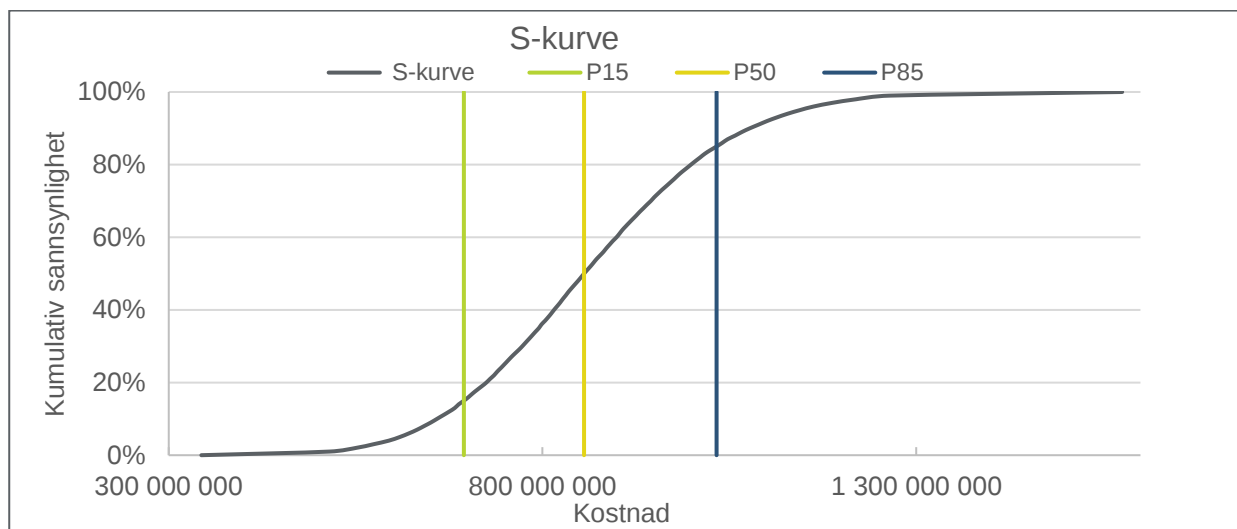
Dette er forhold som medfører usikkerhet til programmets kostnader.

7.6 Resultater

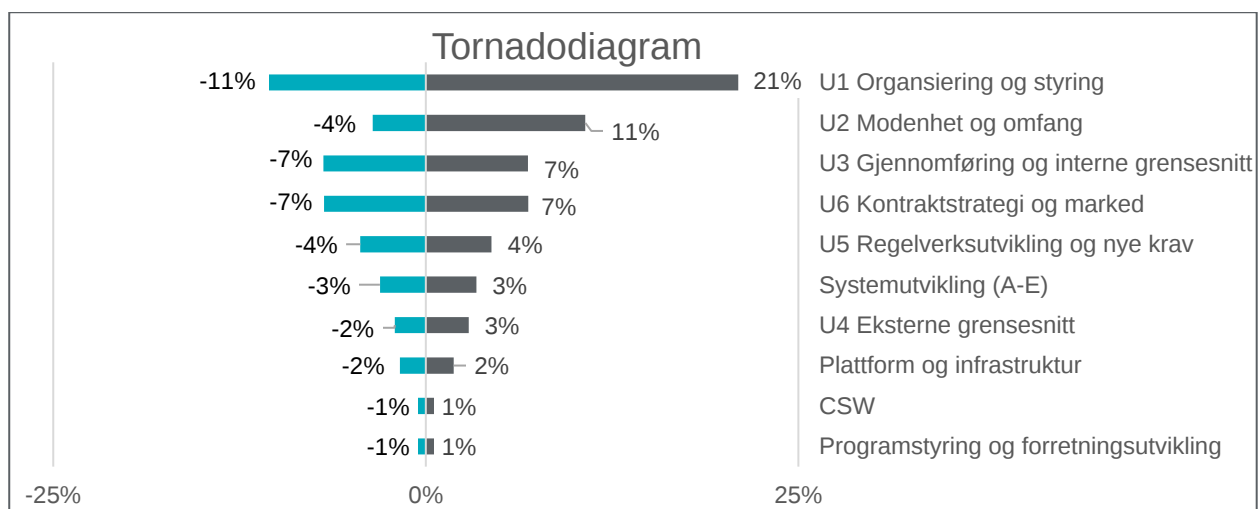
Nøkkeltallene fra usikkerhetsanalysen er presentert i tabellen under. Resultatene er inkludert mva. for resultater ekskludert mva. se vedlegg 2.

Tabell 16: Nøkkeltall usikkerhetsanalyse 2024 kroner inkl. mva

Nøkkeltall inkl. mva.	Verdi	Pst.
Basisestimat	756 916 164	
Forventede tillegg	98 698 268	13,0 %
Styringsramme (P50)	855 614 432	
Usikkerhetsavsetning	177 296 064	20,7 %
Kostnadsramme (P85)	1 032 910 496	
Relativt standardavvik	162 760 077	18,9 %



Figur 19 S-kurve inkl. mva.



Figur 20 Tornadodiagram (bidrag til programmets relative varians (usikkerhet) i kostnadsestimatene)

Basisestimatet legger til grunn en ambisiøs styring av de ulike aktivitetene og vi finner med bakgrunn i dette en overgripende høyreskjevhet i estimatene og enkelte usikkerhetsfaktorene. Dette gir seg særlig utslag i faktorene «Organisering og styring» og «Modenhet og omfang». I tillegg vurderes estimatusikkerheten som netto høyreskjev.

Det er estimert at programmet skal gjennomføre det fulle omfanget av leveransepakker, både MÅ, BØR og KAN. Gjennom fokus på MVP, tidlig testing og tilbakemelding, riktig bruk av FAL og god styring er det også en klar mulighet for at både plattform- og systemutviklingskostnadene kan bli lavere enn estimert.

Vår usikkerhetsanalyse gir en økt P50 på ca. 40 mill. kroner inkl. mva. sammenlignet med programmets. Dette kommer av justering av grunnkalkylen på ca. 19 mill. kroner inkl. mva. og økt forventede tillegg på ca. 21 mill. kroner inkl. mva. Usikkerhetsavsetningen reduseres noe, men P85 ligger ca. 22 mill. kroner høyere enn programmets P85-verdi. P85 er fratrukket kuttmulighetene på ca. 32 MNOK, beskrevet i kapittel 7.8.

Utviklingsbidrag til EU – utenfor programmets styrings- og kostnadsramme

Vår styrings- og kostnadsramme inkluderer *ikke* det forventede utviklingsbidraget til EU knyttet til CSW CERTEX.

Det er derfor lagt til grunn at Norges bidrag til EUs utviklings- og driftskostnader håndteres som drift- og vedlikeholdskostnader, og ikke som investeringer. Følgelig er disse kostnadene ikke inkludert i programmets investeringsestimater.

7.7 Reduksjon av risiko

Vi har identifisert følgende mulige risikoreduserende tiltak for å håndtere uønsket kostnadsrisiko.

Usikkerhetsfaktor	#	Risikoreduserende tiltak
U1 Organisering og styring	RT1	Gjennomfør en vurdering av styringsstrukturen for å sikre at den ikke er for topptung, og at utviklingsorganisasjonen er effektiv. Test beslutningsstrukturen gjennom konkrete scenarioer for å tydeliggjøre tjenesteveien og beslutningstakere.
	RT2	Kartlegg tilbud og etterspørsel av ressurser på rammeavtalene i FTBs gjennomføringsperiode for etaten som helhet.
	RT3	Sikre kompetanse på dynamisk nytttestyring fra starten av programmet, enten ved samarbeid med erfarne miljøer eller ved innleie.
	RT4	Integrer plattformarbeidet i programmets organisering for å ivareta tilstrekkelig styring, omfang- og kostnadskontroll. Samlokalisering anbefales for å fremme effektiv kommunikasjon og koordinering.
	RT5	Stram opp begrepsbruken i SSD for å sikre felles forståelse og utførelse av programmets gjennomføringsmodell.
U2 Modenhet og omfang	RT6	Prioriter innsiktsfasen for å avdekke kompleksitet og mulige fallgruver.
	RT7	Søk fleksibilitet i løsningsvalg slik at justeringer kan gjøres underveis i takt med økt innsikt.
U3 Gjennomføring og interne grensesnitt	RT8	Programmet bør styrke forståelsen og forankringen av smidig systemutvikling: • Det er behov for modning knyttet til forståelse og bruk av smidig systemutvikling. • De smidige stemmene i Tolletaten må få komme til orde og legge premisser. • Tolletaten bør sørge for løpende tilbakemeldingssløyer på funksjonaliteten underveis i utviklingsfasen for å legge til rette for læring og smidighet i hele programperioden. • Kompetanse på smidige prosjekter i kontekst av Statens prosjektmodell bør være tilgjengelig under gjennomføringen.
	RT9	Utvikle et planverk på mellomnivå. Det vil si å lage en gjennomføringsplan som viser: • Nedbrytning i faser, aktiviteter og leveranser per prosjekt • Tidslinjer for leveransene, synkronisert med milepælene • Leveransebeskrivelser med tydelig eierskap
U4 Eksterne grensesnitt	RT10	Segmenter brukerne og tilpass involvering basert på type aktør (systemleverandør, sektormyndighet og næringsliv).

	RT11	Involver brukerne og interessentene tidlig. Etabler tilbakemeldingssløyer før FAL for å sikre at løsningen treffer behovene og unngår overinvestering i deler av omfanget.
U5 Regelverks- utvikling og krav	RT12	Prioriter det juridiske innsiktsarbeidet. Fortsett kartleggingen og vurdering av juridiske barrierer og muligheter. Mulighetsrommet for tilpasninger bør også kartlegges slik at man er mer forberedt i tilfelle ikke alle ønskede regelverksendringer blir godkjent.
U6 Kontraktstrategi og marked	RT13	Vi anbefaler: • Fokus på å være tidlig ute med å fornye avtalene som går ut i programperioden. • Fokus på kontinuitet i at ressursene ikke påvirkes av at rammeavtalen må fornyes. • Fokus på eventuelle synergier (eksempelvis mobilitet av eksterne ressurser) mellom prosjektene i programmet. • Det bør sørges for mulighet til å avslutte engasjement hos eksterne når arbeidet anses som ferdig («godt nok»).

7.8 Forenklinger og reduksjoner

7.8.1 Beskrivelse

Tolletaten har identifisert mulige kutt og reduksjoner tilsvarende ca. 15% av tiltakets omfang. Kuttene er alle knyttet til systemutviklingsaktiviteter og vurdert på leveransepakke-nivå. Tolletaten vurderer at det er svært lite potensiale for å kutte i aktiviteter knytte til Endringsledelse og omstilling, plattform og infrastruktur og prosjektorganisering og forretningsutvikling.

De identifiserte reduksjonene utgjør rundt 24 000 timer eller ca. 32 millioner kroner inkl. mva., og det fremgår av SSD at alle reduksjonene er fokusert rundt leveranser som er vurdert som «KAN».

Reduksjonene vil ha konsekvens for reduksjon i leveranseevne og nytte. I SSD beskrives konsekvensene av reduksjonene, samt hvilke evner som påvirkes og hvordan. Dette gir gode muligheter til å vurdere og rangere kuttene basert på kost/nytte-betraktninger, men Tolletaten går ikke så langt i sin vurdering.

7.8.2 Vurdering av forenklinger og reduksjoner

Programrets kuttliste utgjør ca. 15 pst. av tiltakets systemutviklingsomfang, men kun i underkant av 5 pst. av programmets totale ramme. Tolletaten har i sin vurdering av reduksjoner og kutt hatt fokus på systemutviklingsomfanget, hvorpå man har vurdert at ca. 2/3 av leveransepakker vurdert som «KAN» vil kunne kuttes.

Systemutviklingsdelen i Fremtidens tollbehandling er sammensatt og mange leveranser avhenger av hverandre. Reduksjoner utover det som er identifisert vil medføre en ukjent, men potensielt stor negativ innvirkning på programmets målbilde. Vi påpeker likevel at kutt i systemutviklingsomfang også sannsynligvis kan påvirke øvrige aktiviteter knyttet til eksempelvis plattform og endringsledelse. Vi anser på bakgrunn av dette at kostnadskuttet gjennom redusert omfang på systemutvikling kan ha en større effekt enn den isolerte utviklingskostnaden. I tillegg er det lagt inn et økt ambisjonsnivå knyttet til endringsledelse og omstilling, som støttes, men som også vil kunne være gjenstand for reduksjon.

Område	Mulige forenklinger/reduksjoner
A - Kravhåndtering	- Det vil være mulig å kutte i omfang av typer krav og videre det generelle omfang av krav som inkluderes i løsningen i løp av programperioden. Krav som er spesielt krevende å støtte kan utelates eller gis en forenklet systemstøtte. Samtidig oppdatering av kvoter kan være en slik kandidat. - Redusere ambisjonsnivå på henting av tillatelser fra eksterne systemer (hos sektormyndigheter)
B - Vareførselsprosesser	- Ikke innføre nye tollprosedyrer for utførsel i regelverket - Ikke tilby preutfylling av deklarasjoner ifm. ut- og innførselsdeklarasjoner - Fornyng av støtteprosesser og -systemer kan forenkles ved at gjeldende prosess og system beholdes, og tiltaket kun sørger for en forsterkning av tilhørende dataområde. Dette gjelder f.eks. områder som sanksjonering, revisjon, og analyse/monitorering. - Det vil være mulig å gjøre justeringer i omfang av, og kvalitet på, samsvarsskontroller og kvalitetsvurdering som del av kjerneprosessene. - Veiledning tilknyttet tariffing og veiledning som ikke er knyttet til vareførselssak
C - Akteradministrasjon	- Fullmakter for relasjoner i tollbehandlingen, f.eks. tollrepresentanters fullmakter fra deklarasjonspliktige, kan forenkles ved at de håndteres eksternt av aktørene i markedet. - Det kan være aktuelt å forenkle ved å avvikle enkelte tillatelser, dette kan følgevis også gi forenklinger på område B. - Det vil være mulig å prioritere på antall og hvilke vedtak som automatiseres. - Det kan justeres i omfang av registrering og organisering av innsikt i aktørers etterlevelse. - Ikke lage ny systemstøtte for bindende klassifiseringsuttalelser
D - Informasjonshåndtering	- Det vil være mulig å gjøre enkelte kutt på de dataområder som kun tilgjengeliggjør informasjon videre til prosesser som er eksterne til tollbehandlingen. - Redusere ambisjonsnivå på tolkning av ustrukturert informasjon innsendt som underlagsdokumentasjon
E - Ekstern kommunikasjon	- Omfang av formater som støttes i de eksterne grensesnittene kan reduseres. - Det vil være mulig å gjøre kutt på funksjonaliteten som tilbys sluttbrukere. F.eks. kan veiledning av generell karakter begrenses og mulighet til å simulere behandlingsresultat ved fiktive innsendinger fjernes som behov.
F – Endringsledelse og omstilling G – Plattform og infrastruktur H – Prosjektorganisasjon og forretningsutvikling	- Det er vurdert som minimalt potensiale til å forenkle eller redusere innenfor område F til H. De eventuelle potensiale kommer til uttrykk i fasene, og vil måtte vurderes når man har kommet i gang med gjennomføring.

Med bakgrunn i dette vurderer vi at den reelle kostnadmessige effekten av kuttene identifisert av Tolletaten potensielt kan være høyere enn fremvist, men at det eventuelt er beheftet stor usikkerhet.

For vår egen analyse legger vi til grunn de programmets foreslåtte kutt og reduksjoner, men med en anbefaling om å vurdere faktisk kostnadmessig potensiale knyttet til kuttene.

7.8.3 *Anbefalinger*

Anbefaling

- Det anbefales at programmet gjennomfører nærmere vurdering av hvordan en reduksjon i systemutviklingsomfang også kan påvirke behov knyttet til øvrig aktivitet i programmet. Dette for å sikre at man ikke kutter unødig funksjonelt omfang samtidig som overflødige støtteprosesser og ambisiøse plattformfunksjoner får leve videre.

8 Vår tilrådning til styrings- og kostnadsramme

Vi anbefaler at Programmet Fremtiden tollbehandling gjennomføres innenfor følgende styrings- og kostnadsramme:

- Styringsramme – P50: **858 millioner** kroner inkl. mva.
- Kostnadsramme - P85 fratrukket kuttmuligheter: **998 millioner** kroner inkl. mva.
 - P85: 1030 millioner kroner inkl. mva.

Vår tilrådning av styrings- og kostnadsramme er under følgende forutsetninger:

- Det besluttes at man kobler seg til CSW
- Andelen av plattformprosjektet som ligger til basisestimatet tas innunder og styres via programmet Fremtidens tollbehandling
- Det legges vekt på bruk av faktiske MVPer/nyttestyring og tidlig testing for å sikre at man stopper utvikling når ønsket gevinst er oppnådd.
- Det utarbeides en gevinstrealiseringsplan som muliggjør punktet over.
- Norges bidrag til EUs utviklingskostnader forbundet med CSW inngår ikke i anbefalte styrings- og kostnadsramme.

9 Hovedtilrådnings

9.1 Råd til Finansdepartementet

CSW

- ▶ Det bør jobbes for at man så tidlig som mulig får en avklaring på når Norge eventuelt kan koble seg på CSW.
- ▶ Finansiering av eventuelle bidrag til EU i forbindelse med utvikling av CSW må avklares.

Regulatoriske forhold:

- ▶ I samråd med Tolletaten bør man tidlig vurdere behov for eventuelle lovendringer, omfang på dette og eventuell saksbehandlingstid.
- ▶ I samråd med Tolletaten bør man tidlig kartlegge påvirkningen tiltaket vil ha på andre sektormyndigheter og behov for involvering av andre departement som følge av dette.

9.2 Råd til Tolletaten

SSD

- ▶ SSD bør revideres med oppdaterte begreper, og utvides og tydeliggjøres på hvordan smidig arbeid i programmet skal skje. Det anbefales at de revideringer og omskrivninger som følger av svar på Avklaringsnotat 2 innarbeides i endelig versjon av SSD før oppstart av programmet (Før oppstart).

Styring

- ▶ Vi anbefaler at plattformomfanget som søkes finansiert via FTB tas inn og gjennomføres som en del av programmets organisering for å ivareta tilstrekkelig styring og prioritering (Før oppstart).

Organisering

- ▶ Det må ligge en klar og omforent prioriteringsmekanisme til programmet, som kan sikre raske beslutninger. Vi oppfatter organiseringen og beslutningsmyndighet som topptung og anbefaler en vurdering av hvorvidt styringsstrukturen sikrer at man får en effektiv utviklingsorganisasjon (Før oppstart).
- ▶ Som en følge av punktet over anbefaler vi at programmets beslutningsstruktur testes gjennom konkrete scenarioer, for å tydeliggjøre tjenesteveien og beslutningstakere, samt sikre godt handlingsrom i gjennomføringsdelen av programmet/prosjektene (Før oppstart).

Gjennomføring

Smidighet (Gjennomføring)

- ▶ Tydeliggjøre de rent operative aspektene ved organisering og rollebeskrivelse, beslutningsmyndighet, prosjektstyringsbasis og gevinstrealisering for å sikre omforent forståelse av smidig arbeidsform og en effektiv oppbemanning av programmet.
- ▶ Vurdere nødvendigheten av stadig oppfølging på kost og tid iht. plan.
- ▶ Rapportere fremdrift ved rapportering på
 - ▶ faktisk nytte levert
 - ▶ prioriterte leveransepakker/ brukerhistorier som er levert
 - ▶ Fart, dvs. antall universalpoeng levert per sprint.

Fokus på MVP (Gjennomføring)

- ▶ Tolletaten bør teste funksjonaliteten underveis på reelle brukere, og gå videre til andre prioriterte områder så snart brukerne har dekket sine primærbehov. Vi anbefaler å skille mellom vurdering av

ferdigstillelse av Systemutvikling og Innføring og bruk hos eksterne da sistnevnte er noe som delvis ligger utenfor Programmetts kontroll.

Dynamisk nyttestyring (Gjennomføring)

- ▶ Vi anbefaler at kompetanse på dynamisk nyttestyring sikres fra starten av programmet, enten ved å samarbeide tett med et miljø som har drevet aktivt med dette tidligere, eller i form av innleie.

10 Kritiske suksessfaktorer og fallgruver for FTB

10.1 Kritiske suksessfaktorer

Styring og organisering

- Sørge for klare roller og ansvar, spesielt mellom sponsorstyre og styringsgruppe.
- Fokus på effektiv beslutningsstruktur med raske beslutningslinjer og autonomi i gjennomføringsorganisasjonen.
- Tydelig prioriteringsmekanisme og kontroll på avhengigheter.
- Programorganisering som inkluderer hele prosjektomfanget, inkludert plattformarbeidet.

Planlegging og gjennomføring

- Utarbeide en detaljert gjennomføringsplan med faser, aktiviteter, leveranser og eierskap.
- Tidslinjer for leveransene synkronisert med milepælene
- Iterativ gjennomføringsmodell som ivaretar både planlegging, utvikling og evaluering.
- Konsistent og tydelig begrepsbruk i SSD og andre styrende dokumenter og modeller.

Smidig metodikk og omfangsstyring

- Bruk av MVP og påfølgende iterasjoner for å styre omfang og sikre tidlig verdi.
- Løpende brukertesting og tilbakemeldingssløyer.
- Fokus på nyttestyring: maksimering av nytte innenfor fast tid og kost.

Kompetanse og kapasitet

- Sikre tilgang på smidig-kompetanse i kontekst av Statens prosjektmodell.
- Sikre tilgang på kompetanse innen dynamisk nyttestyring og gevinstrealisering.
- Kontinuitet i systemutviklingsressurser gjennom fleksible kontrakter.

Gevinstrealisering

- Tydelig plan for måling og tidfesting av gevinster.
- Bruk av DFØs mal for gevinstrealiseringsplan.
- Ansvarliggjøring av både interne og eksterne aktører for gevinstuttak

10.2 Fallgruver og mulige konsekvenser

Mangelfull styring og organisering

- For topptung styringsstruktur som hindrer fremdrift
 - Kan føre til treg beslutningstaking, flaskehalser og redusert handlingsrom for teamene.
- Uklar rollefordeling
 - Skaper overlapp eller hull i ansvar, som igjen kan svekke fremdrift og kvalitet.
- Manglende kontroll på avhengigheter og tilgrensende tiltak
 - Øker risikoen for forsinkelser og suboptimal ressursbruk på tvers av prosjekter.

Plattform og systemutvikling i silo

- Plattformarbeidet underlegges ikke i programorganiseringen
 - Kan føre til dårlig koordinering, dobbeltarbeid, dårlig kostnadskostnadskontroll og manglende evne til måloppnåelse.
- Manglende samordning mellom plattform og systemutvikling
 - Øker risikoen for teknisk gjeld, ineffektiv utvikling og økte kostnader.
- Feil fordeling av ressurser og kostnader mellom linje og program
 - Skaper uklarhet om finansieringsansvar og kan svekke styring og prioritering.

Utilstrekkelig planlegging og estimering

- For høy usikkerhet i estimerer, spesielt for CSW og ressursbruk
 - Kan føre til budsjettoverskridelser og manglende styringsgrunnlag.
- Manglende oppfølging av om estimerer stemmer med faktisk forbruk
 - Gjør det vanskelig å lære og forbedre estimatpraksis, og svekker tilliten til styringsinformasjon.
- Uklare eller urealistiske tidslinjer og leveransebeskrivelser
 - Skaper misforståelser og forventningsbrudd mellom program, leverandører og brukere.

Dårlig implementert smidig metodikk

- Smidig gjennomføring uten tilstrekkelig forståelse og kompetanse
 - Kan føre til at prosjektet mister styring, fremdrift og får frustrerte medarbeidere.
- Manglende tilbakemeldingssløyer og brukerinvolvering
 - Øker risikoen for å utvikle funksjonalitet som ikke treffer brukernes behov og at gevinster uteblir
- For detaljert fokus på én løsning fremfor bred nytte
 - Kan føre til overinvestering i enkeltområder og manglende dekning av helhetlige behov.

Mislykket gevinstrealisering grunnet

- Uklare indikatorer og manglende plan for måling
 - Gjør det vanskelig å dokumentere og følge opp om gevinster faktisk realiseres.
- For sen realisering av gevinster – bør skje gradvis
 - Mister muligheten for å justere retning.
 - Øker risikoen for at gevinster uteblir eller ikke blir synlige før etter programmets slutt.
- Manglende ansvarliggjøring for gevinster utenfor etaten
 - Kan føre til at viktige gevinster ikke blir fulgt opp eller realisert i praksis.

11 Vedlegg

KS2 Fremtidens tollbehandling - Vedlegg 1 Notat 1

KS2 Fremtidens tollbehandling - Vedlegg 2 Kostnads- og usikkerhetsanalyse

KS2 Fremtidens tollbehandling - Vedlegg 3 Svar på avklaringsnotater

Lite over tabeller

Tabell 1: Endringer i basisestimat i forprosjekt (Kilde: FTB)	14
Tabell 2 Korreksjoner i basiskalkyle i løpet av kvalitetssikringen	20
Tabell 3: Programmets forutsetninger for samfunnsøkonomisk analyse	22
Tabell 4: Programmets resultater fra samfunnsøkonomisk analyse	22
Tabell 5: Brutto kostnader tilknyttet forvaltning, drift og vedlikehold (Kilde: FTB)	24
Tabell 6: Roller og ansvar i gjennomføringsorganisasjonen (Kilde: FTB)	30
Tabell 7: Fordeling ressurser knyttet til moderniseringen og drift (Kilde: FTB)	34
Tabell 8: Programmets PNS fordelt på åtte hovedområder (Kilde: FTB)	36
Tabell 9: Utdrag fra milepælsplan (Kilde: FTB)	38
Tabell 10: Fasenes formål, innhold og resultat	40
Tabell 11 Gevinstrealiseringsplan (kilde FTB)	57
Tabell 12 Utklipp som viser sammenhengen mellom evner, omfang og hvilket prosjekt omfanget skal realiseres i. (Kilde FTB)	58
Tabell 13 Eksempel på en gevinstrealiseringsplan (kilde: DFØ)	60
Tabell 14 Estimatusikkerhet	63
Tabell 15 Tripplestimat for usikkerhetsfaktorer	63
Tabell 16: Nøkkeltall usikkerhetsanalyse 2024 kroner inkl. mva	64

Liste over figurer

Figur 1 Illustrasjon av tiltaket (kilde: FTB)	10
Figur 2: Tilrådinger fra KS1 med beskrivelse av hvordan dette er fulgt opp i SSD (Kilde: SDD Vedlegg C)	15
Figur 3 Områdebeskrivelse og estimeringsmetode, hentet fra SSD.	16
Figur 4 Estimeringsmodell for kategori 1, hentet fra SSD.	17
Figur 5: Fordeling av Tolletatens kostnadsestimat tilknyttet drift, forvaltning og videreutvikling	25
Figur 6: Prosjektorganisasjon (Kilde: Kilde FTB – piler lagt til av EKS)	27
Figur 7: Gjennomføringsorganisasjon (Kilde FTB – piler lagt til av EKS)	30
Figur 8: Overordnet gjennomføringsplan (FTB)	37
Figur 9 Overordnet gjennomføringsplan (FTB)	38
Figur 10: Eksempel på fremdriftsplan i henhold til Digdirs Prosjektveiviser	39
Figur 11 Illustrasjon av gjennomføringsmodell, figur 5 i SSD.	40
Figur 12: Iterasjonsflyt i smidig utvikling (Kilde: https://fullstackenergy.com/about-us/agile-software-development-process/).	41
Figur 13: Eksempel på iterativ gjennomføringsmodell med tilbakemeldingssløyer for FTB	41
Figur 14 Tolletatens tilrettelegging for smidig utvikling (Kilde FTB)	42
Figur 15 Overordnet gjennomføringsstrategi, Kvalitetssikring av Opplyste pensjonsvalg – innføring av ny offentlig tjenestepensjon, 3. mars 2023.	44
Figur 16 Hva betyr Minimum Viable Product (MVP) (Kilde: Henrik Kniberg)	45
Figur 17: Helhetlig tverrfaglig utvikling – t.v. figur 6 SSD og t.h. figur 5 SSD (Kilde: FTB)	51
Figur 18: Fordeling av ressurser mellom systemutvikling, program-organisering og plattform. Sylenes størrelse tilsvarer relativ andel av basiskostnad.	55
Figur 19 S-kurve inkl. mva.	64
Figur 20 Tornadodiagram (bidrag til programmets relative varians (usikkerhet) i kostnadsestimatene)	64