

Ekstern kvalitetssikring

Rapportnummer E110b

KS2 Modernisering av Altinn

Rapport til Kommunal- og distriktsdepartementet /
Finansdepartementet

15.08.2023



Superside

Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Scienta og Concreto		Dato: 15.08.2023	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og ev. nr.: Modernisering av Altinn	Departement: Kommunal- og distriktsdepartementet	Prosjektttype: Digitaliseringsprosjekt	
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt		Prisnivå: 2023	
Tidsplan	St.prp.:	Prosjektoppstart: 2024, men noen aktiviteter er pågående.	Planlagt ferdig: 2025	
Tema/sak				
Tiltakets samfunns mål	Altinn skal legge til rette for digital transformasjon og at samfunnet har effektive, kostnadsbesparende, sikre og funksjonelle fellesløsninger som legger til rette for informasjonsutveksling og datadeling i Digitale økosystemer. Dette gir en enklere hverdag og brukervennlige tjenester for næringslivet, innbyggere og offentlig sektor		Prioritering av resultatmål	1. Tid 2. Kostnad 3. Kvalitet
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: Ikke gjennomført KVV og foreligger ikke endringslogg		Fastsatt styringsmål: 851 MNOK (P50)	Merknader: Inkl. mva., 2023-kr. For hele programmet
Kontraktstrategi	Prosjektets anbefaling	Fordeler arbeider på interne og eksterne ressurser. Eksterne ressurser skaffes i hovedsak over eksisterende rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger. Hver enkelt virksomhet har ansvar for egne anskaffelser av eksterne ressurser.		
	Kvalitetssikrers anbefaling	Den valgte kontraktstrategien kan legges til grunn, men grunnlaget kunne med fordel ha vært mer utviklet og modent gitt den nært forestående gjennomføringen. Vi anerkjenner at etatene ofte anskaffer utviklerressurser, og derfor har kompetanse på denne typen anskaffelser. Vi mener likevel man i større grad burde ha skreddersydd strategien til Moderniseringen av Altinn. Særlig gjelder dette å planlegge anskaffelsene i tid og på tvers av prosjektene, samt samordne dialogen med markedet.		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene		De tre viktigste fallgruvene	
	Realistiske tidsrammer for gjennomføring		Ikke omforent og realistisk tidsplan, som kan resultere i en ukontrollert nedstenging av Altinn II, før tjenesteeierne er klare.	
	Omforente leveranser for Altinn 3.0		Uklart mandat/bestilling til Programmet	
	Styringsstrukturer som muliggjør effektive beslutninger og prioriteringer		Uklare og ikke omforente styringslinjer gir lange beslutningsveier og uklare føringer/prioriteringer	
Prosjektets usikkerhet	De tre største og viktigste usikkerhetselementene			
	Organisering og styring			
	Gjennomføring			
	Eksterne grensesnitt			
Risikoreduserende tiltak	Mulige/anbefalte tiltak		Forventet kostnad	
	Utarbeide en detaljert, realistisk og omforent tidsplan.		-	
	Gi programmet et klart mandat med rammer som gir mulighet for å lykkes.		-	

	Tett oppfølging av tjenesteeierne og deres behov vedrørende brukerne av tjenesten		-
Reduksjoner og forenklinger	Mulige/anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt		Forventet besparelse
	Det foreligger ingen reduksjoner i omfang gitt målsetning om å videreføre dagens funksjonalitet. En mulig forenkling vil være å forlenge gjennomføringstiden, slik at man med større sikkerhet kan sørge for en kontrollert avvikling av Altinn II		Kostnadskonsekvensen av en forlengelse vil isolert sett gi økt finansieringsbehov. Verdien av å unngå en ukontrollert nedstenging av Altinn II er ikke beregnet, men antas å være høy.
Tilrådning om kostnadsramme og usikkerhetsavsetning	Forventet kostnad / styringsramme (P50)	938 MNOK*	Merknader: Inkl. mva., 2023-kr.
	Anbefalt kostnadsramme (P85)	1 087 MNOK*	Merknader: Inkl. mva., 2023-kr
	Standardavvik	17%	Merknader:
	* Vi finner i denne kvalitetssikringen at den fremlagte grunnkalkylen ikke er basert på sannsynliggjorte forutsetninger for gjennomføring. Dette er spesielt knyttet til en sannsynliggjort fremdriftsplan for programmet samlet (se kapittel 4.3). Det er med bakgrunn i dette ikke funnet grunnlag for å gjennomføre en usikkerhetsanalyse som kan danne underlag for en anbefaling av styrings- og kostnadsramme. Resultatene som fremgår over er gjort på forespørsel fra oppdragsgiver og tar ikke høyde for konsekvensen av forlengelse av eventuell slutt dato for Altinn II, kostnader i forbindelse med dette, eller andre konsekvenser som følger av en evt. re-planlegging.		
Valutarisiko	Na.		
Tilrådning om organisering og styring	- Etablere et mandat for programmet forankret og godkjent av alle involverte parter på departementsnivå. - Programmet bør gis tydelig rammer for operasjonell programstyring og strategisk eierstyring av underliggende prosjekter, prosjektleveranser og ansvar for å koordinere samhandling med aktører. - Programmet bør tildeles nødvendig nivå av eierskap og rammebetingelser slik at det tilrettelegges for en god gjennomføring. - Det bør tydeliggjøres programmets ansvar for endringsstyring. Programmet bør også ha inneha rollen endringsansvarlig som en del av stab eller programstøtte. - Programmet bør tydeliggjøre hvordan de har tenkt å tilrettelegge for strategisk styring mot effekt- og resultatmål.		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg	Netto nytte avsluttet forprosjekt	Merknader
	-	-	Ikke gjennomført KVV og derav ikke vurdert
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov?	Viktigste tiltak for oppfølging	Planlagt gevinstuttak
	Gevinstrealiseringsplan er ved KS2 ikke ferdig utarbeidet.	Ferdigstille gevinstrealiseringsplan	Ikke beregnet per KS2
Planlagt bevilgning	Inneværende år	Neste år (2024)	Kommende år (2025)
	-	521,7 MNOK Inkl. mva., 2023-kr	311,2 MNOK Inkl. mva., 2023-kr
	Tallene som oppgis for planlagt bevilgning er siste tall for finansieringsbehov oversendt fra prosjektet til ekstern kvalitetssikrer per 20.06.2023. Vi finner i denne kvalitetssikringen at den fremlagte grunnkalkylen ikke er basert på sannsynliggjorte forutsetninger for gjennomføring, og har derav ikke utarbeidet bevilgningsplan basert på egne tall.		

Sammendrag

Dette er en ekstern kvalitetssikring (KS2) av forprosjekt for Modernisering av Altinn.

Moderniseringen har pågått siden 2018, og målet er å sikre at Altinn kan fortsette å være en sentral løsning for sikker og effektiv digitalisering i det offentlige, samtidig som man unngår at hver enkelt virksomhet må utvikle egne digitale løsninger.

Moderniseringen har avhengigheter mot alle virksomhetene som har tjenester i Altinn. Per februar 2023 omfattet dette 67 tjenesteeiere, der Statistiske sentralbyrå (SSB), Skatteetaten (SKE) og Brønnøysundregistrene (BR) er de største. Modernisering av Altinn gjennomføres av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).

Digdir, BR, SSB og SKE har etablert egne prosjekter med egne styringsdokumenter som vil inngår i et program ved navn «Nye Altinn». Det er disse styringsdokumentene med vedlegg som danner grunnlaget for KS2-oppgaven.

VÅRE HOVEDFUNN OG HOVEDTILRÅDNINGER

Vi finner i denne kvalitetssikringen at den fremlagte styringsdokumentasjonen ikke sannsynliggjør en gjennomføring av moderniseringen innenfor tidsrammene programmet selv har fastsatt. Fremdriftsplanen sannsynliggjør ikke at programmet samlet kan nå sluttdatoen for avvikling av Altinn II (se kapittel 4.3).

Det er med bakgrunn i dette ikke funnet grunnlag for å gjennomføre en usikkerhetsanalyse som kan danne underlag for en anbefaling av styrings- og kostnadsramme.¹

Vi har vurdert programmets samlede gjennomføringsstrategi, herunder bruk av smidig nyttestyring, kontrakts- og anskaffelsesstrategi og tidsplan. Disse temaene omtales nærmere i kapittel 4, og våre vurderinger kan i oppsummeres som følger:

- Samlet gjennomføringsplan for programmet Nye Altinn er ikke fyllestgjørende.
- Vi finner ikke at øvrige prosjektstrategier svarer på de spesifikke utfordringene som programmet Nye Altinn står overfor.
- Vi anbefaler derfor at gjennomføringsplanen utbedres og prosjektstrategiene justeres.

Vi har følgende hovedtilrådninger:

Vi tilrår ikke gjennomføring av prosjektet basert på gjennomføringsplan fremlagt for KS2.

- Tilrådning 1: Rammebetingelsene for tidsplanen bør undersøkes nærmere (prosjektorganisasjonen)
- Tilrådning 2: Ny revidert tidsplan må sannsynliggjøre at programmet som helhet kommer i mål med utfasing av Altinn II og etablering av Altinn 3 (prosjektorganisasjonen).

Vi kan i denne omgang ikke tilrå en styrings- og kostnadsramme for investeringen

- Tilrådning 3: Nye estimater må utarbeides på bakgrunn av revidert tidsplan (prosjektorganisasjonen).

¹ EKS har etter ønske fra oppdragsgiver gjort en kvantitativ vurdering av usikkerheten tilknyttet kostnadsnivået fremlagt for KS2, uten at det foreligger en sannsynliggjort fremdriftsplan. Resultatene fra analysen fremgår i kapittel 5.2 og vedlegg 2.

Vi tilrår justeringer i kontraktstrategien

- Tilrådning 4: Planlegg anskaffelsene i tid, og sørg for rettidig og samordnet dialog med markedet(prosjektorganisasjonen).

Vi tilrår endringer i organiseringen og styring av programmet

- Tilrådning 5: Vi tilrår at man revurderer nyttestyring og smidig metodikk på programnivå og i Digdirs prosjekt (prosjektorganisasjonen).
- Tilrådning 6: Vi tilrår et klart mandat fra KDD til programmet (KDD).

Vi anbefaler at oppdragsdepartement(ene) utarbeider bestillinger til prosjektorganisasjonen om å utbedre prosjektplanene i tråd med hovedtilråkningene over.

Vi anbefaler også at oppdragsdepartement(ene) ved en evt. beslutning om gjennomføring gir føringer i oppdragsbrevene som reflekterer hovedtilråkningene til prosjektorganisasjonen beskrevet over og suksessfaktorene i kapittel 7.

Vi understreker at KS2 har vurdert realismen i **gjennomføringsplan, kostnader** og **gevinstbildet** opp mot rammebetingelser og målsetninger for satsningen. KS2 tar ikke stilling til følgende:

- Konseptvalg om å videreføre Altinn-plattformen.
- Hensiktsmessigheten og samfunnsøkonomisk nytte med videreføring av Altinn-plattformen.
- Alternative løsninger til en modernisering av Altinn-plattformen.

Våre merknader og kommentarer er begrenset til å sikre en vellykket gjennomføring av det forelagte programmet med delprosjekter.

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning.....	8
1.1 Beskrivelse av programmet.....	8
1.2 Om kvalitetssikringen	10
2 Grunnleggende forutsetninger.....	13
2.1 Vurdering av de Sentrale styringsdokumentene.....	13
2.2 Programmet og prosjektenes målstruktur	14
2.3 Krav.....	16
3 Organisering og styring.....	17
3.1 Underlag fra styringsdokumentet	17
3.2 Vår vurdering – organisering og styring	18
3.3 Tilrådninger	18
4 Gjennomføringsstrategi.....	20
4.1 Smidighet og nyttestyring	20
4.2 Kontraktstrategi.....	24
4.3 Tidsplan	26
5 Vurdering av programmets kostnadsestimater og usikkerhet.....	31
5.1 Vår vurdering av programmets kostnadsestimater	31
5.2 Vår vurdering av usikkerheten i kostnadene.....	34
6 Gevinstoversikt og gevinstrealisering.....	36
6.1 Underlag	36
6.2 Vår vurdering.....	38
6.3 Tilrådninger	38
7 Kritiske suksessfaktorer/fallgruver, kuttliste og reduksjoner	39
7.1 Kritiske suksessfaktorer/fallgruver.....	39
7.2 Kuttliste/reduksjoner	41
8 Hovedtilrådninger.....	42
8.1 Hovedtilrådninger.....	42
8.2 Om alternative løsninger	42
9 Vedlegg.....	44

Liste over tabeller

Tabell 1: Prosjektenes estimert kostnadsomfang for programmet Nye Altinn (ekskl. mva., 2023-kroner).....	9
Tabell 2: Dokumentliste	10
Tabell 3: Liste over avklaringsnotater	11
Tabell 4: Møteliste.....	11
Tabell 5: Effektmål.....	15
Tabell 6: Grunnkalkyle, samlet (ekskl. mva., 2023-kroner).....	32
Tabell 7: Øvrige kostnader fordelt på prosjekt (ekskl. mva., 2023-kroner)	33
Tabell 8: Nøkkeltall.....	35
Tabell 9. Kritiske suksessfaktorer	39

Liste over figurer

Figur 1: Målbildet for nye Altinn	9
Figur 2: Organisasjonskart for programmet.....	17
Figur 3: Nyttestyring på forskjellige nivåer i prosjektet som presentert i styringsdokumentasjon.....	23
Figur 4: Kvalitetssikrers illustrasjon av tidsplanens hovedprinsipp.....	27
Figur 5: Prosjektets PNS	31
Figur 6 Grunnkalkyle fordelt på prosjekt og kostnadstype (ekskl. mva., 2023-kroner).....	32
Figur 7: S-kurve og tornadodiagram fra vår analyse	35
Figur 8: Foreløpig overordnet årsak-virkningssammenheng	37
Figur 9: Fra Vedlegg 5: Oversikt over på hvilket nivå gevinstene skal beskrives og følges opp.....	37

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av programmet

Altinn sørger for digital dialog mellom offentlige virksomheter, innbyggere, næringsliv og offentlig sektor. Nåværende versjon (Altinn II) ble opprettet i 2010. Altinn II er nå ved «end of life» og tilfredsstillende ikke lengre krav til sikkerhet, regulatoriske bestemmelser, GDPR og funksjonelle krav knyttet til universell utforming.

Eksisterende avtaler tilknyttet drift av plattform og support på programvare utløper i henholdsvis 2025 og 2026. Det er i forprosjektet fremhevet at dette krever en raskest mulig avvikling av Altinn II. Tjenester som i dag finnes på Altinn II skal flyttes over til modernisert løsning (Altinn 3). Dette innebærer at løsninger for Altinn 3 må ferdigstilles og anslagsvis 350 tjenester og 520 skjemaer hos ulike tjenesteeiere må overføres fra Altinn II til Altinn 3. Alle resterende tjenester som finnes på Altinn II må avvikles innen Altinn II «skrur av».

Målet med Modernisering av Altinn-programmet er å sikre at Altinn kan fortsette å være en sentral løsning for sikker og effektiv offentlig digitalisering, og å unngå at hver enkelt virksomhet må lage sine egne selvstendige løsninger for bl.a. innrapportering fra næringslivet og kommunikasjon med innbyggere og frivillig sektor. Tiltaket er forventet å gi nyttevirksomheter i form av samordnet og effektiv digitalisering av tjenester ved hjelp av moderne fellesløsninger. Tiltaket vil også bidra til effektivisering knyttet til stordriftsfordeler ved bruk av fellesløsninger.

Prosjektet Modernisering av Altinn har pågått siden 2018 og skal modernisere plattformen (Altinn 3) og flytte/reetablere tjenester hos store tjenesteeiere på ny plattform. Prosjektet har dermed avhengigheter mot alle virksomhetene som har tjenester i Altinn. Per februar 2023 omfattet dette 67 tjenesteeiere, der Statistiske sentralbyrå (SSB), Skatteetaten (SKE) og Brønnøysundregistrene (BR) er de største. Modernisering av Altinn gjennomføres av Digdir, som også er eier av Altinn-løsningen.

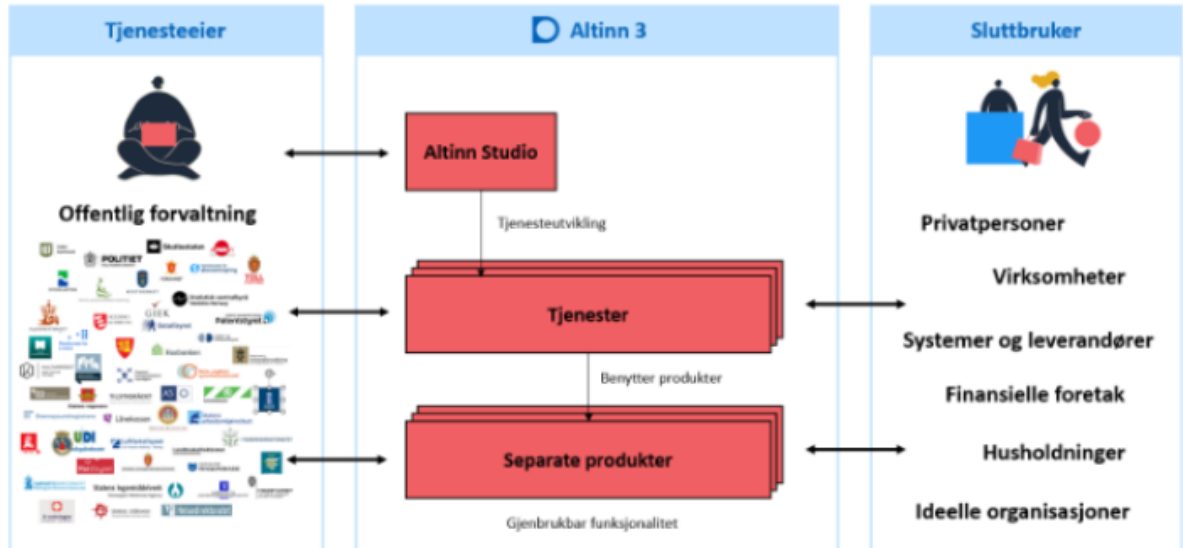
Digdir, BR, SSB og SKE har etablert egne prosjekter med egne styringsdokumenter som vil inngå i et program. Programmet Nye Altinn har følgende arbeidsomfang for de respektive prosjektene som inngår i programmet:

- Prosjekt Digdir – Modernisering av Altinn:
 - Modernisering av Altinn
 - Dialogporten, felles nasjonal arbeidsflate
 - Bistand til reetablering av tjenester på Altinn 3 og avvikling av tjenester på Altinn II
 - Avvikling av Altinn II-plattformen
- Prosjekt SSB – Reetablering av SSBs Altinn II-tjenester på Altinn 3:
 - Overgang til skybasert datainnhenting og utfasing av Altinn II
- Prosjekt BR - Reetablering av BRs Altinn II-tjenester på Altinn 3:
 - Reetablering av Brønnøysundregistrenes tjenester på Altinn 3 reetablering og utfasing av tjenester på Altinn II
- Prosjekt SKE – REALT:
 - Reetablering av tjenester gjennom Dialogporten og utfasing av tjenester på Altinn II

Digdir har rollen som programeier og har hovedansvaret for gjennomføringen av programmet Nye Altinn, herunder legge til rette for at Altinn II kan fases ut innen fastsatt sluttdato for den gamle løsningen. SKE, SSB og BR er ansvarlig for egen fremdrift, aktiviteter og beregningsgrunnlag beskrevet

i de respektive sentrale styringsdokument. Digdir ivaretar dialogen og samarbeidet med øvrige tjenesteeiere som skal reetablere sine tjenester på Altinn 3.

Målbildet for programmet Nye Altinn blir i sentralt styringsdokument for programmet gjengitt i følgende figur:



Figur 1: Målbildet for nye Altinn

Figuren over viser grensesnittene mellom tjenesteeier, plattform (Altinn 3) og sluttbruker.

Satsningsforslaget omhandler følgende:

- Ferdigstilling av Altinn 3-plattformen
- Overføring av dagens tjenester fra Altinn II til Altinn 3
 - SSB, SKE, BRREG har i denne forbindelse utarbeidet egne forprosjekt for overføring av sine tjenester
 - Alle øvrige virksomheter som skal overføre sine tjenester vil bli støttet av Digdir sitt prosjekt
- Sikre at sluttbrukere, herunder tredjeparts leverandører av tjenester, får tatt i bruk løsningen på Altinn 3.

Tabellen under viser prosjektenes estimert kostnadsomfang for, samt andelen som forutsettes egenfinansiert over eksisterende tildelinger og budsjetter. Kostnadsramme (P85) for det totale finansieringsbehovet er beregnet til 685 mill. kroner ekskl. mva. (2023.kroner)

Tabell 1: Prosjektenes estimert kostnadsomfang for programmet Nye Altinn (ekskl. mva., 2023-kroner)

4Prosjekt	Styringmål	Egenfinansiering	Finansierings-behov	Fordelt 2024	Fordelt 2025
SSB	54	40	14	7,6	6,4
Brønnøysundregistrene	71	0	71	44,4	26,6
Skatteetaten	256	0	256	170,3	85,7
Digdir	256	108	148	87,3	60,7
Programoverbygg	43	6	37	20,1	16,9
Forventet tillegg rest (P50)	43	0	43	27,0	16,0
Usikkerhetsavsetning	116	0	116	72,7	43,3
Kostnadsramme (P85)	839	154	685	429,3	255,7

1.2 Om kvalitetssikringen

Dette er en ekstern kvalitetssikring (KS2) av forprosjekt for Modernisering av Altinn, herunder program med tilhørende prosjekter. Kvalitetssikringen gjøres på oppdrag for Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Formålet med ekstern kvalitetssikring er å gi oppdragsgiver en uavhengig vurdering av det foreliggende styringsgrunnlaget, og om dette er tilstrekkelig som beslutningsunderlag, jamfør de krav som er stilt i rundskriv R-108 og tilhørende veiledningsmaterieell fra Finans-departementet. Oppdraget er utført i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.3 Innholdet i KS2.

Fra avropet for KS2-oppgaven fremgikk følgende prosjektspesifikke føringer og merknader:

- Kvalitetssikringen av underlaget må sees i lys av at prosjektet er i gjennomføring
- Ettersom det ikke er gjennomført KVV/KS1 er det ikke grunnlag for å vurdere oppfølgingen fra et konseptvalg eller oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i lys av konseptvalget
- Det er utarbeidet en forenklet samfunnsøkonomisk analyse og det foreligger en teknisk endringslogg. Konsulenten skal gjøre en overordnet vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket med utgangspunkt i den forenklete samfunnsøkonomiske analysen og ev. gevinstrealiseringsplan og kostnadsbilde for prosjektet.
- Ettersom prosjektet er i gjennomføringsfase, er kontraktstrategien gitt. Det vil fortsatt være hensiktsmessig at konsulenten vurderer og gir relevante anbefalinger om videre oppfølging av den valgte kontraktstrategien

KS2 er gjennomført med bakgrunn i disse føringer og merknader.

1.2.1 Dokumentunderlag

KS2 er basert på styringsdokumentasjon fremlagt i forbindelse med kvalitetssikringen. KS2 har vurdert realismen i **gjennomføringsplan**, **kostnader** og **gevinstbildet** opp mot rammebetingelser og målsetninger for satsningen.

Følgende dokumenter ble oversendt til kvalitetssikring 16. mai 2023 og har dannet hovedbasen for våre vurderinger:

Tabell 2: Dokumentliste

Dokumentnavn
SSD - Program Nye Altinn v.1.0
Vedlegg 1 Prosjekt SSD Digdir - Modernisering Altinn
SSD Digdir - Vedlegg 1 Utkast Løsningsforslag Arbeidsflate for private og næringsliv
SSD Digdir - Vedlegg 2 Utkast Løsningsforslag Autorisasjon
SSD Digdir - Vedlegg 3 Utkast Løsningsforslag Avvikling av driftsplattform
SSD Digdir - Vedlegg 4 Utkast Løsningsforslag Dialogporten
SSD Digdir - Vedlegg 5 Utkast Løsningsforslag Flytting av lagrede data
SSD Digdir - Vedlegg 6 Utkast Løsningsforslag Formidlingstjeneste
SSD Digdir - Vedlegg 7 Utkast Løsningsforslag Meldingstjeneste
SSD Digdir - Vedlegg 8 Utkast Løsningsforslag Reetablering og flytting av skjematenester
SSD Digdir - Vedlegg 9 Utkast Løsningsforslag Videreutv. tjenesteutviklingsløsningen Altinn Studio
SSD Digdir - Vedlegg 10 Utkast Løsningsforslag Varsling

Vedlegg 2 - Prosjekt SSD for BR - Reetablering av BRs tjenester på Altinn 3 v 0.9
SSD Brønnøysundregistrene - Vedlegg 1 SØA
SSD Brønnøysundregistrene - Vedlegg 2 BRs tjenester i Altinn
SSD Brønnøysundregistrene - Vedlegg 3 Resultatet fra BRs usikkerhetsanalyse
Vedlegg 3 Prosjekt SSD for SSB_endelig
Vedlegg 4 Prosjekt SSD for Skatteetaten - REALT v 1.0
Vedlegg 5 Arbeid med gevinster
Vedlegg 6 Notat for prosess av kostnadsestimering av Altinn 3
Vedlegg 7 Presentasjon av Nye Altinn kostnadsramme
Vedlegg 8 Regneark for estimering og usikkerhet for programmet
Vedlegg 9 Risikovurdering og personvernkonsekvensutr. (DPIA) for bruken av skytjenester i Altinn 3
Vedlegg 10 Bilag 1 til samarbeidsavtalen
Utkast Mandat - Program Nye Altinn

Det har i forbindelse med kvalitetssikringen blitt utarbeidet flere avklaringsnotater. Følgende avklaringsnotater har blitt oversendt prosjektet v/ Digdir:

Tabell 3: Liste over avklaringsnotater

Dato	Dokument	Tema	Svar
26.05	Avklaringsnotat 01	Omfang, Gjennomføring (Tidsplan, endringsstyring, nyttstyring, kontraktstrategi), Kostnader, Gevinstrealisering	01.06
02.06	Notat 1	Tidsplan, Prosjektstrategi, Gevinster – behov for mer dokumentasjon	10.06
07.06	Avklaringsnotat 02	Status for prosjektaktiviteter per juni 2023	15.06
07.06	Avklaringsnotat 03	Microsoft infopath / Sharepoint og driftsavtaler	15.06
07.06	Avklaringsnotat 04	Grensesnitt BVR og Modernisering Altinn	15.06

Gjennom kvalitetssikringen har det blitt gjennomført arbeidsmøter med samtlige av prosjektene underlagt programmet, samt selve programmet. Følgende møter har blitt avholdt:

Tabell 4: Møteliste

Møte:	Dato:
Oppstartsmøte	15. mai
Avklaringsmøte – overordnet	26. mai
Arbeidsmøte – Skatteetaten	05. juni
Arbeidsmøte – Brønnøysundregistrene	07. juni
Arbeidsmøte – Statistisk sentralbyrå	09. juni
Arbeidsmøte – Digitaliseringsdirektoratet (prosjektet Nye Altinn)	12. juni
Arbeidsmøte – Programmet /v Digitaliseringsdirektoratet	14. juni
Gruppeprosess	19. juni

Prosjektene har besvart avklaringsnotatene skriftlig hvorpå dette også er lagt til grunn for vurderingen gjort i KS2. De mest sentrale leveransene som er komme i forbindelse med KS2 har vært en oppdatert tidsplan og avklaringer gitt rundt sluttdato for satsingen.

1.2.2 Avgrensinger:

Basert på avropet er følgende rammer og avgrensinger er lagt til grunn for kvalitetssikringen:

- Konseptvalg om å videreføre Altinn-plattformen er tatt og er ikke en del av denne KS2.
- Hensiktsmessigheten med videreføring av Altinn er derav heller ikke vurdert.

- Digdir kan vise til at Altinn II gir en estimert besparelse på 15 mrd. kr/år for næringslivet².
- KS2 anerkjenner verdien av dagens Altinn-løsning og oppfatter satsingen som relevant og nyttig uten at dette er vurdert i nærmere detalj.
- KS2 har ikke vurdert alternative løsninger til en modernisering av Altinn-plattformen.
- Våre merknader og kommentarer er begrenset til å sikre en vellykket gjennomføring av det forelagte programmet med delprosjekter.

² <https://www.digdir.no/digitale-felleslosninger/altinn-gir-rekordinnsparing-naeringslivet/1912>

2 Grunnleggende forutsetninger

Iht. statens prosjektmodell skal kvalitetssikringen blant annet vurdere om underlagsmaterialet er komplett, om det er grunnleggende mangler i dokumentasjonen, om prosjektet er veldefinert og entydig avgrenset, om det foreligger en gevinstrealiseringsplan, samt om det foreligger en endringslogg fra konseptvalgutredningen (KVU).

Nedenfor diskuteres dette punktvis, sammen med øvrige kommentarer til styringsdokumentet som ikke dekkes av andre kapitler i denne KS2-rapporten. Vi viser også til Vedlegg 1 – Notat 1 for en redegjørelse rundt vår første tilbakemelding på underlagsdokumentasjonen som ble forelagt KS2.

2.1 Vurdering av de Sentrale styringsdokumentene

Er underlagsmaterialet komplett eller er det grunnleggende mangler i dokumentasjonen?

Det er lagt frem fem sentrale styringsdokument inklusive vedlegg til KS2, et for hvert av de fire delprosjektene, samt et for programmet.

Styringsdokumentene har i hovedsak lik oppbygging og er i henhold til R-108 kapittel 8, hvorpå temaene overordnede rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis omtales med relevante underkapitler.

For sporbarhetens skyld savner vi egne vedlegg knyttet til omfattende temaer som systemarkitektur, kostnadsestimering og gevinstrealisering i forprosjektene utarbeidet av de ulike virksomhetene. EKS har i løpet av KS2-prosessen på forespørsel fått oversendt mer detaljert underlag for kostnadsestimering i form av regneark.

Vi vurderer at den noe mangelfulle detaljeringsgraden på dokumentasjonen her må ses i lys av at forprosjektet er utarbeidet under et visst tidspress og at dette er dokumentasjon som er tiltenkt utarbeidet på et senere tidspunkt.

Vi finner med bakgrunn i dette at underlagsmaterialets kompletthet og innhold er i henhold til de minimumskrav som stilles til et forprosjekt i statens prosjektmodell, og danner tilstrekkelig underlag for KS2.

Er prosjektet veldefinert og entydig avgrenset?

En viktig føring for prosjektene til tjenesteeierne (SKE, BR og SSB) er at denne satsningen kun skal ivareta en videreføring av dagens funksjonalitet fra Altinn II til Altinn 3. Det skal ikke utvikles nye løsninger eller forbedringer av eksisterende løsninger.

Vi finner at overordnet omfang er tilstrekkelig avgrenset og beskrevet, med ryddig grensedragning mot andre prosjekter/satsninger for de ulike prosjektene som inngår i programmet. Det er ikke beskrevet utvikling av ny funksjonalitet hos tjenesteeierne, hvorpå det kun legges opp til videreføring av eksisterende løsninger.

Basert på dette anser vi prosjektet som tilstrekkelig avgrenset i henhold til IT-prosjekt i statens prosjektmodell.

Vi bemerker at teknisk omfang ikke er fullstendig avklart. Dette kan medføre en risiko for at løsningen blir teknisk mer kompliserte eller komplekse enn forutsatt, noe som kan medføre at føring om ny funksjonalitet settes i spill.

Foreligger det en endringslogg fra KVV-fasen?

Prosjektene som inngår i programmet har ikke gjennomgått KVV-fasen, og det foreligger derav ingen endringslogg fra KVV-fasen.

Foreligger det en gevinstrealiseringsplan?

Det er ikke utarbeidet en komplett gevinstrealiseringsplan for programmet eller de ulike delprosjektene. Det er utarbeidet et eget vedlegg til programmets SSD, som beskriver hvordan det skal jobbes med gevinster i det videre og hvordan arbeidet og ansvar fordeles mellom program og prosjektene.

2.2 Programmet og prosjektenes målstruktur

2.2.1 Samfunns mål

I Concept-veileder nr. 10 gis følgende definisjon for Samfunns mål:

«Samfunns mål er et uttrykk for den nytte eller verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Samfunns målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket.»

Følgende samfunns mål ligger til grunn for Programmet, Digdir, SSB og SKE³:

“Altinn skal legge til rette for digital transformasjon og at samfunnet har effektive, kostnadsbesparende, sikre og funksjonelle fellesløsninger som legger til rette for informasjonsutveksling og datadeling i Digitale økosystemer. Dette gir en enklere hverdag og brukervennlige tjenester for næringslivet, innbyggere og offentlig sektor.»

BR beskriver sitt samfunns mål som:

“Opprettholdelse av registertjenester for tillit i samfunnet.”

Vår vurdering av samfunns mål:

Det bemerkes at samfunns målet er løsningsspesifikt i all tid “Altinn” inngår i formuleringen. Vi anerkjenner likevel at samfunns målet er skrevet spesielt for denne satsingen. Vi vurderer at samfunns målet ivaretar et tilstrekkelig gevinstbilde som tjenesten i prosjektene er ment å gi, og i så måte danner en relevant rammebetingelse for hensikt og målsetning med tiltakene som inngår i programmet Nye Altinn.

2.2.2 Effektmål

I Concept-veileder nr 10 gis følgende definisjon for effektmål:

«Effektmål er et uttrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel den virkningen/ effekten tiltaket skal føre til for brukerne. Effektmålene skal være avledet av samfunns målet.»

Det er benyttet følgende formuleringer tilknyttet effektmål i de ulike styringsdokumentene:

³ SKE benytter begrepet “virksomhetsmål” fremfor “samfunns mål”

Tabell 5: Effektmål

Program Nye Altinn, Digdir prosjekt, SKE	BR	SSB
- E1: Effekt for offentlig sektor. Altinn 3 gir tilgang til en kostnadseffektiv plattform med separate og fleksible produkter av relevant funksjonalitet som forenkler samhandling med innbyggere og næringsliv - E2: Effektivitet for privat næringsliv: Privat næringsliv og privatpersoner sikrer enkel samhandling med offentlig sektor og enklere verdiskapning. - E3: Sikkerhet og regulatoriske krav: Altinn 3 ivaretar sikkerhet for tjenestene og ivareta regulatoriske krav. - E4: Funksjonalitet og fleksibilitet: Det offentlige og næringslivet får tilgang til en plattform som kan tilpasses virksomhetens kapasitets- ytelses- og tjenestebehov som styrker brukerorientering.	- De ulike registertjenestene er tilgjengelig - Økt brukervennlighet	- Lavere tidsbruk og ressursbruk til utvikling og forvaltning av SSBs skjematjenester på Altinn - Lavere tids og ressursbruk til forvaltning av SSBs interne datafangstrelaterte løsninger og tjenester - Stabil eller redusert oppgavebyrde for næringslivet - Stabil eller forbedret datakvalitet

Vår vurdering av effektmål:

Vi finner at effektmålene er relevante for satsingen. Spesielt effektmålene for Digdirs prosjekt (modernisering av Altinn) er godt dokumentert og spesifisert i SSD.

En viktig føring for prosjektene til tjenesteeierne (SKE, BR og SSB) er at denne satsningen kun skal ivareta en videreføring av dagens funksjonalitet over i Altinn 3. Her anses BR sitt første effektmål som spesielt relevant. Det anbefales at SKE og SSB også utarbeider effektmål som i større grad reflekterer målsetning som begrenses til å ivareta en videreføring av tilgjengelighet.

Vi finner at programmets effektmål i stor grad gjenspeiler Digdir sitt prosjekt og realiseringen av Altinn 3. Det understrekes at dette ikke er irrelevante mål, men at Nye Altinn vil være tjent med effektmål som i større grad reflekterer selve programmets målsetninger. Det anbefales at det utarbeides egne effektmål for Nye Altinn som ivaretar programmets funksjon. Med dette menes at programmet ikke bare skal sikre en realisering av Altinn 3 gjennom Digdir sitt prosjekt, men også at Altinn 3 kan tas i bruk av de ulike tjenesteeierne og deres brukere.

2.2.3 Resultatmål

I Concept-veileder nr 10 gis følgende definisjon for Samfunnsmål:

«Resultatmål angir de konkrete indikatorer/måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen/leveransen av tiltaket/prosjektet. Resultatmålene måles ved prosjektets ferdigstillelse.»

Fra utkast til mandat for program gis følgende rangering:

1. Tid
2. Kostnad
3. Kvalitet

Vår vurdering av resultatmål:

Rangering vurderes som hensiktsmessig gitt rammebetingelsene, men resultatmålene er ikke vedtatt fra departement. Det anbefales at programmet og prosjektene legger til grunn samme prioritering av resultatmål, og at styringsdokumentene oppdateres for å reflektere dette.

Hvis forutsetningene for tidsplanen viser seg å være mer fleksibel enn antatt, jf. omtale i pkt. 4.3, bør man vurdere å følge normal praksis med kostnad prioritert foran tid.

Siden programmets og prosjektenes ambisjon kun er å reetablere allerede eksisterende tjenester, er det trolig hensiktsmessig at kvalitet rangeres sist i alle tilfeller.

2.3 Krav

Krav til løsningen er i liten til ingen grad omtalt i styringsdokumentasjonen. Krav er normalt et viktig styringsverktøy for å sikre at tiltakets måloppnåelse, både for effektmål og resultatmål. For tiltakene som inngår i denne satsningen er funksjonelt omfang, og herunder krav, gitt i føringen om videreføring av dagens tjenester.

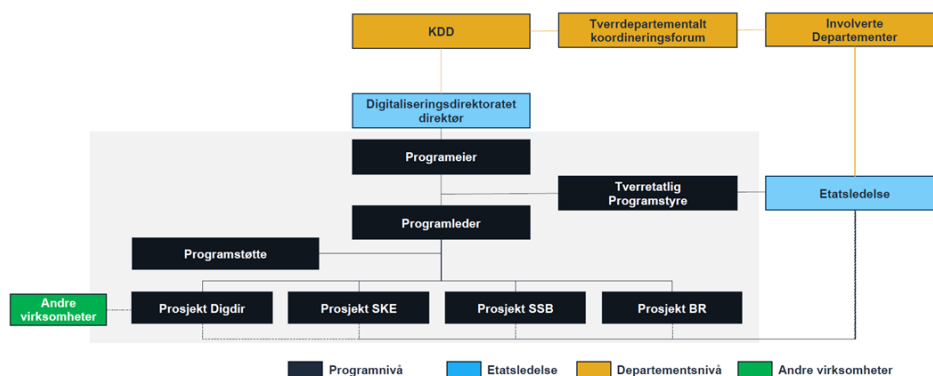
Det er som påpekt en risiko at mangelen på tekniske krav kan medfører uklare retningslinjer og rammer for utviklingen av tjenester på Altinn 3. Etter hvert som nødvendig funksjonalitet og dokumentasjon knyttet til Altinn 3 blir klart, anbefales det at prosjektene utarbeider tekniske kravspesifikasjoner for tjenester som skal flyttes fra Altinn II til Altinn 3.

3 Organisering og styring

3.1 Underlag fra styringsdokumentet

3.1.1 Programorganisering

Kapittel 2.4.1 i programmets SSD redegjør for programorganiseringen, og kapittel 2.4.2 beskriver programmets styringsstruktur. Hovedlinjene i programmets organisering er illustrert som følger:



Figur 2: Organisasjonskart for programmet

SSD definerer at det er KDD som har det overordnede ansvar for at programmet blir gjennomført, og det er også KDD som har det overordnet ansvar for at effekter og gevinster blir realisert. Det er presisert i programmets SSD at prosjektet til Digdir skal følges særskilt, ettersom risiko og leveranser fra dette prosjektet har betydning for de øvrige prosjektene i programmet sine leveranser og risiko.

Det er planlagt etablert et tverrdepartementalt koordineringsforum som skal ledes av KDD, og som har som hensikt å rapportere på status samt understøtte beslutningsprosesser. Det skal også etableres et tverretattlig programstyre som skal ledes av Direktør i Digdir, og det er beskrevet at mandat for dette programstyret skal utarbeides på et senere tidspunkt.

Det er Digdir som er programeier og som har hovedansvaret for gjennomføringen av programmet. Det er definert at det er Digdir som, i samarbeid med de andre etatene, skal opprette og organisere prosjekter innenfor rammene av programmet (programstyring). SSD beskriver at programmet har myndighet til å anbefale overfor et styrende organ å endre et prosjekt som ikke gir ønskede effekter. Programmets SSD gir også en kort beskrivelse av de sentrale roller og ansvar i programmet. Rollene som programeier, programleder og programstøtte blir beskrevet.

De økonomiske rammene for programmet er beskrevet i kapittel 3.4 i SSD. Det er foreslått en vanlig fordeling av programmidlene med fordeling av P35 til prosjektene, P50 til programmet og at departementene har disposisjonsrett på programmets P85 bevilgning.

3.1.2 Prosjektorganisering

De ulike prosjektene er organisert i produktteam med tilhørende støttefunksjoner. Det foreligger rollebeskrivelser og overordnede beskrivelser av styringslinjer innad i de ulike virksomhetene. Det er noe variasjon i både organiseringen, rollebeskrivelsen og styringslinjene på tvers av virksomhetene. Vi anser dette som naturlig da hver enkelt virksomhet vil ha en egen kultur og beste praksis basert. Programmets koordinerende rolle blir derfor sentral for å sikre samordning på tvers og innad i prosjektene.

3.2 Vår vurdering – organisering og styring

Hensikten med organisering og roller er å etablere tydelige ansvars- og styringslinjer for og i programmet. Basert på den informasjon vi har fått gjennom kvalitetssikringen er det vår vurdering at det per i dag er uklart hva som er programmets ansvar og myndighet i relasjon til KDD. Det fremstår også uklart for oss om KDD har gitt programmet nødvendige og tydelige rammebetingelser for en god gjennomføring. Det bør også klargjøres om det eksisterer andre uklarheter knyttet til fordelingen av ansvar mellom KDD og andre involverte departementer.

De ulike prosjektene i programmet har åpenbare og tydelige avhengigheter til hverandre, men det kommer ikke tydelig fram gjennom SSD og tilhørende dokumenter hvordan programmet skal overordnet planlegge, gjennomføre og styre prosjektene som en helhet. Dette er programmets kjerneoppgaver.

Det er også uklart om programmet er tildelt ansvaret for å følge opp gevinstrealiseringen tilknyttet leveransene fra det enkelte prosjekt, eller hvordan dette skal gjennomføres. I henhold til Digdirs egen definisjon av programstyring⁴ er det programmets ansvar å følge opp gevinstrealiseringen tilknyttet leveransene fra hvert enkelt prosjekt.

Det er vanskelig for oss å se hvordan programmet har tenkt å gjennomføre operativ styring av avhengigheter, koordinering og ressurskonflikter mellom prosjektene. Dette er i liten grad beskrevet i SSD og tilhørende dokumenter.

Det eksisterer på det nåværende tidspunkt kun et utkast til mandat for programmet. Det er vår vurdering at et godkjent mandat er et absolutt minimumskrav for å tydeliggjøre og forankre programmets rammebetingelser, eierskap, styring og organisering. De økonomiske styringsrammene for programmet må også inngå i programmets mandat når dette etableres.

3.3 Tilrådninger

Basert på disse vurderingene, har vi følgende tilrådninger på området organisering og styring.

Tilrådninger:

- **Etablere et mandat for programmet forankret og godkjent av alle involverte parter på departementsnivå.**
- **Programmet bør gis tydelig rammer for operasjonell programstyring og strategisk eierstyring av underliggende prosjekter, prosjektleveranser og ansvar for å koordinere samhandling med aktører.**
- **Programmet bør tildeles nødvendig nivå av eierskap og rammebetingelser slik at det tilrettelegges for en god gjennomføring.**
- **Det bør tydeliggjøres programmets ansvar for endringsstyring. Programmet bør også ha inneha rollen endringsansvarlig som en del av stab eller programstøtte.**
- **Programmet bør tydeliggjøre hvordan de har tenkt å tilrettelegge for strategisk styring mot effekt- og resultatmål.**

Programmets styringsdokument beskriver svært mange styringsnivåer: KDD, tverrdepartementalt koordineringsforum, tverretattlig programstyre og programeier, i tillegg til det operative nivået.

⁴ <https://www.digdir.no/prosjektstyring/programstyring/1418>

Styringsdokumentet redegjør kun for hvem som leder og deltar i de ulike foraene, men ikke for hvilke saker som skal tas opp, og hvem som har beslutningsmyndighet i de ulike sakene.

Ansvarfordelingen mellom de ulike styringsnivåene må beskrives nærmere. Som et minimum må rollen til KDD, tverrdepartementalt koordineringsforum, tverretatlig programstyre og, programeier beskrives:

- Hvilken funksjon har de ulike nivåene?
- Hvilken funksjon har de i forhold til hverandre?
- Hvilket mandat og beslutningsmyndighet har de ulike nivåene?
- Hvilke beslutninger tas hvor og hvordan identifiseres sakene som skal besluttet?
- Er noen av nivåene kun rådgivende, og ikke besluttende?

Roller og ansvarsfordeling i prosesser og delprosesser kan eksempelvis dokumenteres og klargjøres ved bruk av HUKI-matrise eller lignende. Dialog, samhandling og styring av andre interessenter enn prosjektene som inngår i programmet bør også detaljeres. Det bør synliggjøres hvordan programmet skal gi bistand til reetablering for offentlige tjenesteeiere utenfor programmet, og dette bør også vises i prosjektets tidsplan.

Et regime for endringsstyring skal beskrive programmets system for styring og effektiv håndtering av endringer som inntreffer underveis. Formålet med dette er å sikre bedre kontroll og styring, og redusere risiko for programmet. Programmets endringsstyring bør beskrive krav og rutiner for å beslutte og implementere endringer, enten det er oppdragsendringer eller endringer som følge av interne beslutninger. Det er også nødvendig å klargjøre hvordan ansvarsfordelingen er mellom programmet og prosjektene på endringsstyring, slik at det fremkommer tydelig hvem som har ansvar for hvilken type endringer.

4 Gjennomføringsstrategi

I dette kapitlet vurderes og drøftes programmets og prosjektenes gjennomføringsstrategi sett gjennom tre tema:

- Smidighet og nyttestyring
- Kontraktstrategi
- Tidsplan

4.1 Smidighet og nyttestyring

Programmet planlegger en smidig, nyttestyrte gjennomføringsstrategi med hyppige leveranser og dynamisk prioritering av produktkøen. Dette gjelder også de underliggende prosjektene, der virksomhetene benytter sine egne utviklingsmetodikker som i stor grad baserer seg på smidige prinsipper.

Programmet og prosjektene er pågående, og gjennom dialog er det avdekket at det er etablert prosess og metodikk utover det som er beskrevet i SSD, men EKS er ikke forelagt dette utover i møter.

4.1.1 Metodisk bakteppe

Smidig systemutvikling har fått stor utbredelse og benyttes av mange private og offentlige virksomheter for å håndtere endringer og for å fasilitere læring under systemutviklingsprosjekter.

Veileder for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell trekker følgende frem følgende som viktige vurderingspunkter i forbindelse med valg av smidig gjennomføringsstrategi:

«Dersom prosjektet anbefaler en gjennomføringsstrategi basert på smidig metodikk, bør dette drøftes og begrunnes utfyllende. Til tross for at langt de fleste digitaliseringsprosjekter bruker smidig metodikk er det ikke gitt at dette passer i alle sammenhenger og/eller for hele prosjektet. Elementer som bør innarbeides i vurderingen er blant annet prosjektets kompleksitet, kjent/ukjent teknologi, kompetanse i egen organisasjon og modenhet hos prosjektets viktigste interessenter.»

Vi mener at også tilgjengelig tid og mulig handlingsrom bør omfattes av vurderingen, gitt prosjekt- og programspesifikke rammevilkår.

«Synliggjør videre hvordan det eventuelt skal legges til rette for smidig metodikk og nyttestyring og for å utnytte fleksibilitet underveis i realiseringen av tiltaket.»

I kontekst av dette prosjektet er det særlig relevant å synliggjøre hvilket handlingsrom som skal benyttes, gitt det stramme tidskjemat og fastlagt funksjonelt omfang.

«Gjennomføringsstrategi for smidige digitaliseringsprosjekter bør beskrive prinsipper og mekanismer for løpende prioritering og kriterier for å avslutte utviklingsarbeidet dersom estimert nytte av resterende planlagte leveranser ikke overstiger kostnadene»

EKS vurdering er at prinsipper og mekanismer bør beskrives konkret, gjerne i form av en prosess for prioritering, egenskaper det skal prioriteres etter, kobling mellom funksjonalitet og gevinster osv. Beskrivelse på metanivå er etter EKS oppfatning ikke tilstrekkelig.

«For prosjekter som krever tilslutning og aktiviteter hos aktører utenfor gjennomføringsprosjektet for å realisere nytte, må det legges særlig vekt på å definere

strukturer for å involvere berørte interessenter, koordinere mot tilgrensende arbeidsstrømmer og ansvarliggjøre (for eksempel gjennom gevinstavtaler) aktørene for sine andeler i prosjektet»

Smidig systemutvikling skal blant annet bidra til å fasilitere endringer underveis, og en sentral verdi i det smidige manifestet er “Responding to change over following a plan”. Ved lengre avhengighetskjeder, hvor forskjellige miljøer er involvert i utviklingsarbeidet, blir det derfor et vesentlig suksesskriterium å håndtere og koordinere konsekvenser av endring hos de andre involverte.

4.1.2 Underlag

Under følger en kort oppsummering av strategien slik den er presentert av de forskjellige virksomhetene i respektive SSD-er.

Programmet

Programmet vil følge en smidig metodikk med hyppige leveranser og en dynamisk prioritering.⁵ I tillegg legges det opp til nyttestyring på programnivå.⁶

Digdir

Digdir organiserer arbeidet rundt DevOps-team med ansvar for de forskjellige produktene⁷. Gjennomføring av arbeidet er basert på prinsippene for smidig utvikling som DigDir fremholder som markedets de facto standard. De anfører videre at smidig utviklingsmetodikk, prinsipper og verdier innebærer at leveranser først spesifiseres nært opp mot utvikling og produksjonssetting, basert på den kunnskapen som er tilgjengelig om muligheter og nyttevirksomheter.

SSB

SSB etterstreber en smidig tilnærming til de delene av omleggingsarbeidet der dette er naturlig og hensiktsmessig.⁸ Stadig endrede forutsetninger og nye muligheter som oppstår underveis gjør at de må kunne tilpasse planer og beste praksis fortløpende. SSB har også fokus på å gjøre justeringer og forbedringer gjennom læring og utnyttelse av de erfaringene de får underveis. Det har så langt vært en strategi, så vel som en nødvendighet på grunn av manglende funksjonalitet, å starte med å utvikle de enkleste og minst omfattende skjemat løsningene de forvalter. Samtidig har SSB fokus på å utrede og melde behov for funksjonalitet og forbedringer som må til for at de skal kunne reetablere de mest komplekse og omfattende skjematjenestene på Altinn 3, samt ytterligere behov knyttet til at SSB skal kunne forvalte den store skjemaporteføljen sin i det videre på en god måte.

Skatteetaten

Gjennomføringen i Skatteetatens prosjekt skjer i henhold til Skatteetatens prosjektledelsesmetode som bygger på en strukturert, smidig gjennomføringsprosess.⁹ Smidig gjennomføring kjennetegnes ved:

- Prioritert produktkø som gir mulighet for omprioritering om omgivelsene endrer seg

⁵ Sentralt styringsdokument for PROGRAM Nye Altinn, s19

⁶ Vedlegg 5 til program-SSD: Arbeid med gevinster, s14

⁷ Sentralt styringsdokument for Modernisering Altinn Prosjekt i Digitaliseringsdirektoratet, s22.

⁸ Sentralt styringsdokument for Reetablering av SSBs Altinn II-tjenester på Altinn 3, s12

⁹ Sentralt styringsdokument for REALT – Reetablering av Altinn II tjenester, s16

- Utvikling og lansering av enkleste, brukbare løsning (MVP) som berikes videre
- Kontinuerlige leveranser for å realisere verdi så tidlig som mulig
- Tverrfaglige team for å sikre god sammenheng mellom funksjonalitet, arkitektur og teknisk løsning

BR

Prosjektet vil benytte en utviklingsmetodikk tilpasset en smidig tilnærming og kontinuerlige leveranser der det er hensiktsmessig.¹⁰ BR forutsetter at Altinns utviklingsmetodikk kan benyttes.

4.1.3 Vår vurdering

Smidig gjennomføringsstrategi er i mange tilfeller fornuftig, spesielt der det er uklart hvilke løsninger som vil bidra til å realisere gevinster. En smidig tilnærming vil kunne legge til rette for læring og eksperimentering, og muliggjør således fortløpende prioritering av de mest nyttige delene av omfanget.

Utgangspunktet for initiativet er at Altinn II skal erstattes av tilsvarende funksjonalitet, som så skal tas i bruk av tjenesteeiere til å re-etablere sine tjenester. Funksjonelt omfang er således fastlagt. Ny løsning vil likevel ikke bli identisk som dagens; Annen teknologi skal benyttes og Altinn skal deles opp i mindre, frittstående produkter. Det skal i tillegg utvikles noen nye egenskaper. Det funksjonelle omfanget er likefult tilnærmet identisk som tidligere løsning, og godt kjent av alle involverte parter.

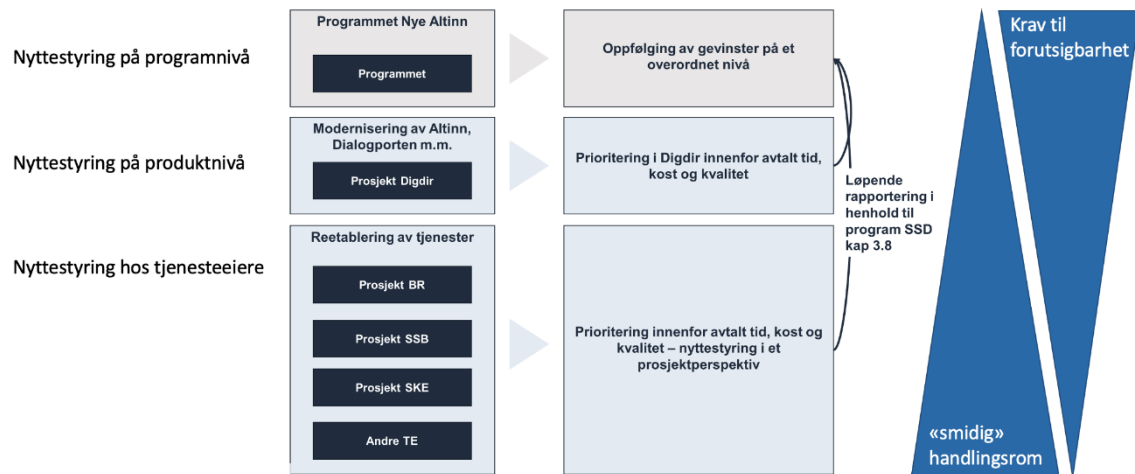
Gjennom dialog med programmet er det avdekket at hele omfanget må leveres, og at det således er lite fleksibilitet og handlingsrom med tanke på funksjonalitet. EKS anerkjenner at det er noe fleksibilitet med tanke på løsningsvalg/implementasjon, og at tjenesteeiere har noe fleksibilitet med tanke på ambisjonsnivå for de enkelte tjenestene.

Det er etablert en stram tidsplan for initiativet. Manglende support for sentrale programvareløsninger etter 06.2026, i kombinasjon med utgående vedlikeholdsavtale, gir begrenset handlingsrom med tanke på gjennomføringsperiode, og følgelig prioritering av resultatmålet tid.

Siden Altinn 3 skal tas i bruk av andre virksomheter, som i sin tur må legge ned betydelig arbeidsinnsats for å skrive om egne tjenester, er det ønskelig og nødvendig med forutsigbarhet rundt leveransetidspunktene for når re-implementert funksjonalitet er tilgjengelig i Altinn 3.

Dette forsterkes ytterligere ved at virksomhetene i stor grad baserer seg på innleie av konsulenter for å realisere sine tjenester, med tilhørende prosesser og ledetid. I tillegg har flere av virksomhetene integrasjoner med tredjeparter, som er vesentlig for gevinstrealisering. Dette kan eksempelvis være fagsystemer som rapporterer maskinelt (personalsystemer, bookingsystemer hos hoteller og så videre).

¹⁰ Sentralt styringsdokument for prosjekt Reetablering av BRs Altinn II- tjenester på Altinn 3, s25



Figur 3: Nyttstyring på forskjellige nivåer i prosjektet som presentert i styringsdokumentasjon. EKS har annotert med blått for å synliggjøre hvordan de oppfatter sammenheng mellom handlingsrom og krav til forutsigbarhet.

Nytte/gevinster er i liten grad synliggjort og kvantifisert. Dette gjør nyttstyring vanskelig, da gevinster må kobles med omfang for å kunne gjennomføre effektiv nyttstyring. Videre foreligger det ingen konkrete metoder og prosedyrer for styring av nytte på tvers av prosjektene. Planlagt modell for nyttstyring synliggjort i SSD, vedlegg 5 og svar på notat 1 er fornuftige, men disse er på metanivå. EKS hadde sett at man her gikk konkret til verks og beskrev hvem som skal prioritere, og hvilke parametere det skal prioriteres etter. Det finnes heller ingen prioritert kuttliste eller definert minimumsløsning (Minimum Viable Product, MVP)

Med det overnevnte som bakteppe er det uklart for EKS hvilke handlingsrom som kan utnyttes ved å velge en smidig gjennomføringstrategi, og hvordan underveisstyring av nytte i praksis skal gjennomføres. Da foreligger få eller ingen vurderinger av smidig metodikk sett i lys av de overnevnte prosjekt/programspesifikke egenskapene nevnt over.

EKS anerkjenner de ulike virksomhetenes evne og kompetanse til å bedrive smidige og nyttstyrte leveranser, men bakgrunnen for valget fremgår i for liten grad av styringsdokumentasjonen. EKS mener dermed det ikke er sannsynliggjort at smidig metodikk er en hensiktsmessig gjennomføringsstrategi på programnivå og i Digdirs prosjekt, gitt kravene som påligger disse med tanke på funksjonelt omfang, behovet for forutsigbarhet rundt leveranser og en hard deadline. Det er ikke gitt at smidig gjennomføring er uhenktsmessig, men det bør gjøres en vurdering av dette sett i lys av overnevnte punkter. De øvrige virksomhetene har noe mer handlingsrom, men det bør likevel gjøres en vurdering jf. Veileder for digitaliseringsprosjekter under statens prosjektmodell.

4.1.4 Tilrådninger

Tilrådninger:

- Prosjektene bør, gitt det begrensede handlingsrommet, vurdere og eventuelt begrunne smidig gjennomføringsstrategi. Dette gjelder spesielt på programnivå og i Digdirs prosjekt, men en overordnet vurdering bør også gjøres av de øvrige virksomhetene.
- Uavhengig av gjennomføringsstrategi er det behov for å klargjøre hvordan det skal koordineres mot tilgrensende arbeidsstrømmer, slik at gjennomføringsplan kan sannsynliggjøres. Avhengighetskjeder (Digdir -> Virksomhet -> 3.partsleverandører) krever forutsigbarhet.

- I de delene av programmet der en smidig, nyttestyrte gjennomføringsstrategi vurderes som hensiktsmessig, må følgende beskrives:
 - Hvilket handlingsrom som skal utnyttes
 - Kobling mellom de ulike delene av omfanget og gevinstene de utløser
 - Prinsipper og mekanismer for underveisstyring av nytte
 - Hvordan det er planlagt å kvantifisere nytte
 - Hvordan og av hvem gjennomføres prioritering
 - Gitt at programmet er ansvarlig for gevinster; Hvordan er disse involvert i nyttestyring på prosjektnivå?
 - Roller og prosesser for evaluering av realisert nytte må defineres

4.2 Kontraktstrategi

4.2.1 Underlag

Prosjektene og programmets kontraktstrategi er dels beskrevet i styringsdokumentasjonen og dels gjennom en skriftlig redegjørelse datert 1. juni.

Overordnet er ansvarsfordelingen for anskaffelser som følger:

- Prosjektene er selv ansvarlige for å dekke egne ressursbehov, herunder å anskaffe eksterne ressurser i det omfanget som er nødvendig
- Programmet involveres ikke i og styrer ikke de respektive prosjektenes anskaffelser

Brorparten av anskaffelsene som er planlagt er anskaffelse av eksterne ressurser til gjennomføring av utviklingsaktiviteter, i tillegg til de anskaffelser som trengs for at disse skal kunne utføre arbeidet, slik som nødvendig utstyr, reiser o.l.

De fire prosjektene har noe ulike beskrivelser av valgt kontraktstrategien, men baserer seg i hovedsak på samme strategi for **hovedanskaffelsen**, altså anskaffelse av eksterne utviklingsressurser:

- Bruk av eksisterende rammeavtaler eller dynamiske innkjøpsordninger

Programmet v/ Digdir har ellers opplyst om at det er avholdt møter med de større konsulenthusene for å informere om behovet for eksterne kompetanse og ressurser i forbindelse med *Modernisering av Altinn*.

4.2.2 Vår vurdering

Rundskriv 108/19 stiller en rekke spesifikke krav til utforming av kontraktstrategier i Statens prosjektmodell. Det vektlegges særlig at kontraktstrategien skal utarbeides med bakgrunn i en analyse av samvirkningen mellom 1) prosjektets egenskaper, 2) markedssituasjonen og 3) kontraktspartene.

Kontraktstrategiene vi er forelagt er mangelfulle på dette punktet. Få av strategiene er begrunnet med en vurdering av hvordan prosjektenes egenskaper treffer markedet. Unntaket er Skatteetaten som har en ryddig beskrivelse av hva som skal anskaffes og hvordan leverandørmarkedet fungerer. Beskrivelsen er likevel noe generisk, og knytter seg i liten grad verken til særegenhetene ved dette spesifikke prosjektet eller den konkrete markedssituasjonen som vil foreligge på anskaffelsestidspunktet.

Vår kjennskap til leverandørmarkedet tilsier at kapasiteten er bedre enn på lenge. Vi hadde derfor gjerne sett en kontraktstrategi som i større grad benyttet seg av dette mulighetsrommet for å øke sannsynlighet for å sikre kapasitet, priskonkurranse og tilstrekkelig kompetanse.

Vi ser positivt på at programmet har vært i dialog med markedet om de fremtidige anskaffelsene. Kontraktstrategien med bruk av dynamiske innkjøpsordninger er imidlertid dårlig egnet til føre denne dialogen videre, pga. de begrensninger som ligger i denne anskaffelsesprosedyren. Det er overordnet en tendens til å vektlegge kun anskaffelsesprosessen fremfor andre forhold av vel så avgjørende betydning slik som kontraktstruktur, sikringsmekanismer og tildelingskriterier.

Vi savner eksempelvis vurderinger av hvordan kompetansebehovet påvirkes av et prosjektomfang bestående utelukkende av reetablering av eksisterende tjenester. Det hadde også vært relevant å vurdere om og i så fall hvordan programstyringen påvirker anskaffelsene. I møter med prosjektene anerkjenner alle at man vil anskaffe i samme utviklermarked. Det er likevel ingen spor verken i styringsdokumentasjonen eller i prosjektplanene om hvordan man skal unngå at de respektive prosjektene kommer i veien for hverandres anskaffelser, f.eks. ved å samordne anskaffelsene i større grad.

Skatteetaten er den eneste etaten som vurderer to alternative kontraktstrategier opp mot hverandre. De andre etatene beskriver kun valgt strategi uten anskueliggjøring av alternative løsninger. Dette svekker analysen, selv om f.eks. Digdir riktig nok beskriver fordeler og ulemper ved valgt strategi.

Som det fremgår av *Digitaliseringsveilederen* har prosjekter som bruker smidig metodikk behov for fleksibilitet i kontraktstrategien for å reflektere endrede behov underveis. Dette er heller ikke behandlet i styringsdokumentasjonen. Dynamiske innkjøpsordninger kan sies å gi en viss fleksibilitet til å anskaffe flere ressurser underveis hvis behovet skulle vise seg å øke, men det er ikke åpenbart hvordan prosjektene har tenkt å håndtere demobilisering av ressurser. Det er heller ikke drøftet om tilpasninger av kontraktstandarder er nødvendig for å svare på prosjektenes kontekst og egenart.

Den største svakheten ved kontraktstrategien er imidlertid at det ikke drøftes hvordan den stramme tidsplanen påvirker anskaffelsene. I rundskrivets terminologi betyr dette at vi savner en vurdering av enkeltkontrakters kritikalitet.

Slik vi ser det har prosjektene følgende særegenheter som påvirker anskaffelsenes kritikalitet:

- Tidsplanen er stram og med en endelig deadline
- Et stort antall utviklingsressurser skal anskaffes samtidig og på relativt kort tid
- Prosjektene er følgelig avhengig er avhengig av å lykkes i felleskap for å lykkes med den samlede prosjektgjennomføringen

Den valgte kontraktstrategien kan legges til grunn, men grunnlaget kunne med fordel ha vært mer utviklet og modent gitt den nært forestående gjennomføringen. Vi anerkjenner at etatene ofte anskaffer utviklerressurser, og derfor har kompetanse på denne typen anskaffelser. Vi mener likevel man i større grad burde ha skreddersydd strategien til *Moderniseringen av Altinn*. Særlig gjelder dette å planlegge anskaffelsene i tid og på tvers av prosjektene, samt samordne dialogen med markedet.

4.2.3 Tilrådninger

Vi har følgende tilrådninger knyttet til kontraktstrategien, som i sin helhet er rettet til programmet og prosjektene:

- 1. Dialogen med markedet bør utvides, og i den sammenheng vurdere om andre anskaffelsesprosedyrer bedre ivaretar behovet for markedsdialog.**
- 2. Programmet bør samordne markedsdialogen; dette vil trolig øke interessen og samtidig redusere sannsynligheten for at man trår i hverandres bed.**
- 3. Anskaffelsene må planlegges og detaljeres i tid som en del av den totale tidsplanen. Planene må samkjøres med tidspunkt for mobilisering av ressurser.**

4.3 Tidsplan

4.3.1 Underlag

Det er i SSD for Skatteetaten, BR og SSB utarbeidet overordnede tidsplaner som viser sammenheng mellom aktivitetene. SSD for Digdir og Program viser kun overordnede milepælsplaner.

I Notat 1 av 2. juni ga vi tilbakemelding om at det ikke forelå en samlet fremstilling for hvordan leveransene fra de ulike prosjektene forholdt seg til hverandre. For at det skulle være mulig å vurdere realismen i tidsplanen, ba vi derfor om at en samlet tidsplan inkludert avhengigheter mellom prosjektenes aktiviteter ble utarbeidet.

I etterkant av notat 1 ble det avholdt arbeidsmøter med fremdriftsplanlegger, og 10. juni mottok vi en oppdatert leveranse fra Digdir med følgende innhold:

- Samlet tidsplan i tabellform og som Gant-diagram
- Avhengighetsmatrise med beskrivelse av kritiske avhengigheter
- Beskrivelse av tidsplanen

Denne leveransen danner sammen med arbeidsmøter med prosjektene grunnlaget for vår vurdering av tidsplanen.

4.3.2 Vår vurdering

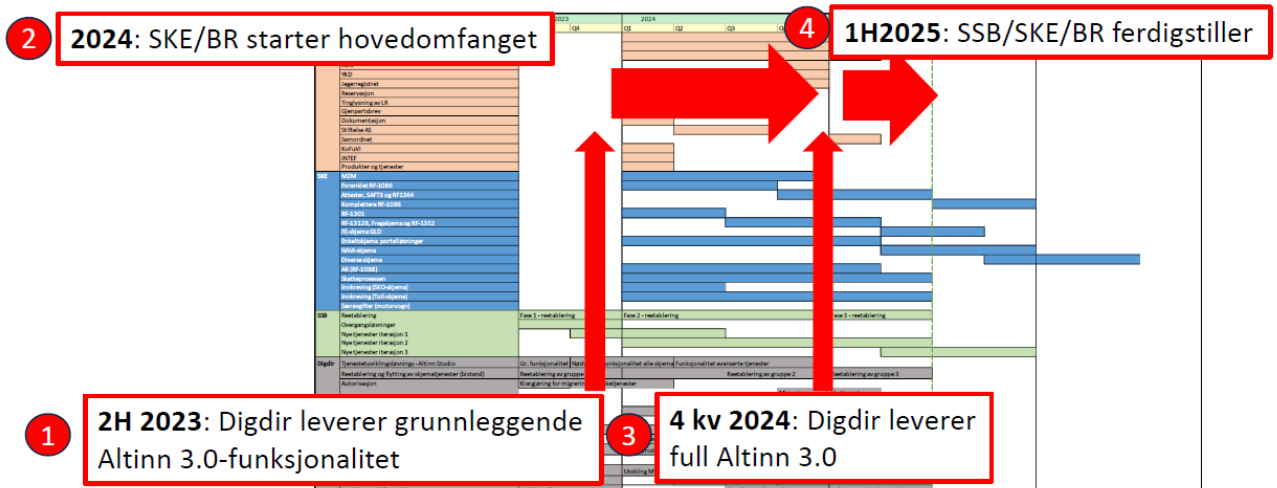
Tidsplanen som er fremlagt er utarbeidet med utgangspunkt i følgende forutsetning:

- Alle tjenestene skal være reetablerte 30. juni 2025, som følge av utløp av eksisterende drifts- og forvaltningsavtale.

Tidsplanen er videre basert på følgende hovedprinsipp:

- Digdir leveranser funksjonalitet i Altinn 3, hvorpå SSB/SKATT/BR reetablerer sine tjenester på den nye plattformen

Dette gir en gjennomføringsplan i fire hovedsteg som illustrert i figuren under:



Figur 4: Kvalitetssikrers illustrasjon av tidsplanens hovedprinsipp.

Vi gjør følgende overordnede observasjoner av tidsplanen:

- Planen innebærer mange parallelle løp og kort gjennomføringstid.
- Brorparten av arbeidene vil skje innenfor en 18 måneders periode (1kv 2024–2kv 2025).
- Den absolutte ferdigstillelsesfristen gjør at man ikke har noen buffer for evt. forsinkelser.
- Det er ikke avsatt tid til beslutningsprosesser eller faseoverganger, utover det som inngår i den enkelte utviklingsaktivitet.
- Planen forutsetter følgelig tilnærmet feilfri gjennomføring.

I sum gjør dette tidsplanen svært sårbar.

Sammenstiller vi tidsplanen med kostnadsestimatene ser vi også at:

- Tidsplanen impliserer at så mye som 80 % av det estimerte timepådraget vil foregå i perioden 1kv 2024–2kv 2025.
- Siden tidsplanen ikke er ressursatt har man ikke trygghet rundt realismen i å forbruke så mange timer på så kort tid.

I teorien kunne man skaffet seg bedre tid ved at **steg 2** i Figur 4 ble fremskyndet til høsten 2023.

SKE/BR/SSB har slik gjeldende plan viser begrenset med utviklingsaktiviteter i dette tidsrommet. En slik forsering vanskeligjøres imidlertid av følgende forhold:

- Alle etatene er avhengig av anskaffelse av eksterne ressurser. Dette er planlagt gjennomført først høsten 2023.
- Planen viser ikke disse anskaffelsesaktivitetene, og gir derfor inntrykk av større fleksibiliteten enn man i praksis har.
- Alle etatene er avhengig av grunnleggende funksjonalitet på Altinn 3.0 plattformen som Digdir leverer mot slutten av 2023. Det vil være dermed begrenset hvilke aktiviteter som kan starte før leveransene fra Digdir er ferdigstilt.

I sum vil en forsering av deler av utviklingsaktivitetene til høsten 2023 derfor etter vårt syn ha begrenset oppside og åpenbare risikoer.

Tidsplanen har også andre svakheter:

- Leveransene fra Digdir er sentrale forutsetninger for prosjektplanene, men fremstår ikke omforent.

Vi observerer at flere av etatene er usikre på hva Digdir leverer innenfor de ulike milepælene. Dette kan tyde på at man foreløpig ikke er kommet langt nok i både tidsplanleggingen og koordineringen på tvers av programmet. Det nærer tvil om at uforutsette forhold vil dukke opp under gjennomføringen, eksempelvis ved at planer må endres fordi man har hatt ulike forståelser av milepæler. Dette er for så vidt innenfor normalen i et så stort og komplekst prosjekt, men innebærer åpenbare utfordringer i et tilfelle hvor man har en stram tidsplan med en absolutt frist med lite rom for forsering og re-planlegging.

- Tidsplanen viser ikke tilrettelegging for sluttbrukersystem.

Mange av tjenestene som etatene forvalter benyttes ikke direkte, men via såkalte sluttbrukersystemer. Med sluttbrukersystem menes i denne sammenheng datasystem som benyttes av næringslivet eller en privatperson. Eksempler på dette er økonomi, lønn og årsoppgjørprogrammer, men kan også være andre fagsystem som en sluttbruker benytter i sin virksomhet, eksempelvis en bank.

Det innebærer at endringer i sluttbrukersystemene må gjennomføres før reetableringen av Altinn kan sies å være fullendt. Dette gjelder særlig Brønnøysundregistrene som opplyser om at man normalt gir leverandører av sluttbrukersystemer ca. 2 år på å implementere denne typen endringer – eller like lang tid som hele *Moderniseringen av Altinn* er planlagt å ta.

Uavhengig av om det i dette tilfellet er mulig å gjennomføre implementeringen raskere enn normalt tar ikke tidsplanen høyde for sluttbrukersystemene. Med den fremlagte planen er det derfor en overhengende risiko for at sluttbrukersystemene ikke vil være ferdig før avviklingen av eksisterende tjenester på Altinn II sommeren 2025.

- Tidsplanen viser ikke testaktiviteter.

Etatene har benyttet estimeringsmodeller som på ulike måter tar høyde for timene og dermed kostnadene som testing medfører. I en tidsplan vil det likevel være nødvendig å sannsynliggjøre at det er avsatt tilstrekkelig med tid til aktiviteter som (i hvert fall i noen grad) er sekvensielle – *først* utvikles en tjeneste, *deretter* testes den. Tidsplanen differensierer ikke på utviklings- og testaktiviteter, og det er derfor vanskelig å vurdere om det er satt av nok tid til testing, både for reetablering av de enkelte tjeneste, men kanskje særlig for reetableringen av Altinn som helhet.

- Tidsplanen er basert på rammebetingelser som viser seg å være usikre

For det første er tidsplanen basert på at nåværende drifts- og vedlikeholdsavtale går ut i juni 2025, og dermed gir en absolutt sluttfrist for gjennomføringen av *Moderniseringen av Altinn*.

I styringsdokumentasjonen er det beskrevet at det vil være krevende å forlenge denne fristen, og at det kun er i spesielle tilfeller dette vil være mulig:

«Drifts- og forvaltningsavtalen inneholder en bestemmelse om midlertidig forlengelse av avtalen på ellers like vilkår i inntil 12 måneder fra tidspunktet for avtalens opphør. Hvis forsinkelse oppstår og det ikke er noe annet valg enn at Altinn II ikke kan avvikles innen juni 2025, er det mekanismer i anskaffelsesregelverket som gjør det mulig å benytte avtalebestemmelsen. Forutsetninger for å benytte disse mekanismene er at vi har iverksatt alle tiltak for å avslutte avtalene i tide.»

Svar på avklaringsnotat 03 inneholder imidlertid en juridisk vurdering som viser at det er åpning for å forlenge avtalen. Forutsetningene for sluttfristen til gjeldende tidsplan kan dermed synes å være unødvendig streng.

For det andre vises det til at support for en viktig komponent i Altinn II-plattformen (Infopath Forms Services) vil bli avsluttet av leverandøren sommeren 2026. Denne fristen er ikke førende for den planen som er lagt frem, men det er hevdet at det følgelig ikke er realistisk eller nødvendig vurdere en forlengelse av tidligere nevnte driftsavtale med mer enn ett år.

Epostkorrespondansen med leverandøren (Microsoft) som vi er blitt forlagt viser imidlertid at denne fristen er langt fra så absolutt som det kan gis inntrykk av:

“Microsoft currently has no plans to offer a support extension for SharePoint Server 2019 after its end of support date of July 14, 2026. Microsoft also currently has no plans to offer a support extension for InfoPath Forms Services in SharePoint Server Subscription Edition after July 14, 2026.

(That being said, the SharePoint product team doesn’t start thinking about the possibility of offering support extensions until about 12 – 18 months before a product reaches its end of support date. So it’s possible I would give a different answer on July 14, 2025, which is 12 months before the end of support date. But since we haven’t started thinking about this yet, what I wrote above is our official answer right now.)”

Vi mener at man også her kan ha kommet i skade for å tolke fristene som mer absolutte enn de i realiteten kanskje er. Det er etter vårt syn vesensforskjell på det å «ikke planlegge for en forlengelse», og det at en forlengelse ikke lar seg gjennomføre.

Vi mener man burde gått i mer formell dialog med leverandøren med det mål å redegjøre for problemstillingen i nærmere detalj og innebyrden av manglende support for *Moderniseringen av Altinn*. Slik vil man kunne fremskaffe et mer endelig og bindende svar enn det som foreligger per nå. Da vil man være i større stand til å vurdere hvorvidt supporten faktisk kan forlenges, og i så fall til hvilken kostnad.

Rammebetingelsene som gjeldende tidsplanen er basert på fremstår som usikre. Det bør undersøkes nærmere om man i realiteten har et større handlingsrom enn antatt, før man legger dem til grunn for utarbeidelsen av tidsplanen.

I sum mener vi at svakhetene som er påpekt over er av en slik art at det nærer tvil om hvorvidt *Moderniseringen av Altinn* vil kunne gjennomføres innenfor nåværende tidsplan. Ved ikke å nå sluttfristen vil man kunne få en ukontrollert utfasing av Altinn II, med potensielt store konsekvenser for de tjenestene som da ikke er reetablert. Vi mener derfor det innebærer en utilbørlig risiko å gjennomføre *Modernisering av Altinn* med nåværende tidsplan.

Tidsplanen fremlagt for KS2 sannsynliggjør ikke at sluttfristen kan nås, og danner derfor ikke grunnlag for anbefaling om videre gjennomføring.

4.3.3 Tilrådninger

Vi tilråder at programmet planlegger gjennomføringen i større detalj og skaffer seg bedre tidsrammer.

Vi har valgt å dele våre tilrådninger for tidsplanen i to deler: en for prosessen frem til utbedret tidsplan og en for selve planverket.

Vi har følgende tilrådninger for utbedring av tidsplanen (prosess):

1. Programmet bør undersøke muligheten for og kostnadskonsekvensene ved å forlenge/lyse ut:
 - Drifts- og vedlikeholdsavtalen
 - Support-avtalen med Microsoft
2. Programmet bør legge frem en anbefaling til departementene om tidsrammer for gjennomføringen
 - Dersom forlengelse av ovennevnte avtaler legges til grunn, må det foreligge forpliktende tilbud og/eller avtaler
3. Tidsplanen må revideres uten opphold med bakgrunn i rammebetingelsene gitt av departementenes beslutning, og avgjørende svakheter ved nåværende plan påpekt av EKS.
4. Prosjektene/programmet må revidere kostnadsestimatene basert på pkt. 3 over (og pkt. 1 hvis relevant)

Vi har følgende tilrådninger for utbedring av tidsplanen (planverk), som i sin helhet er rettet til programmet og prosjektene:

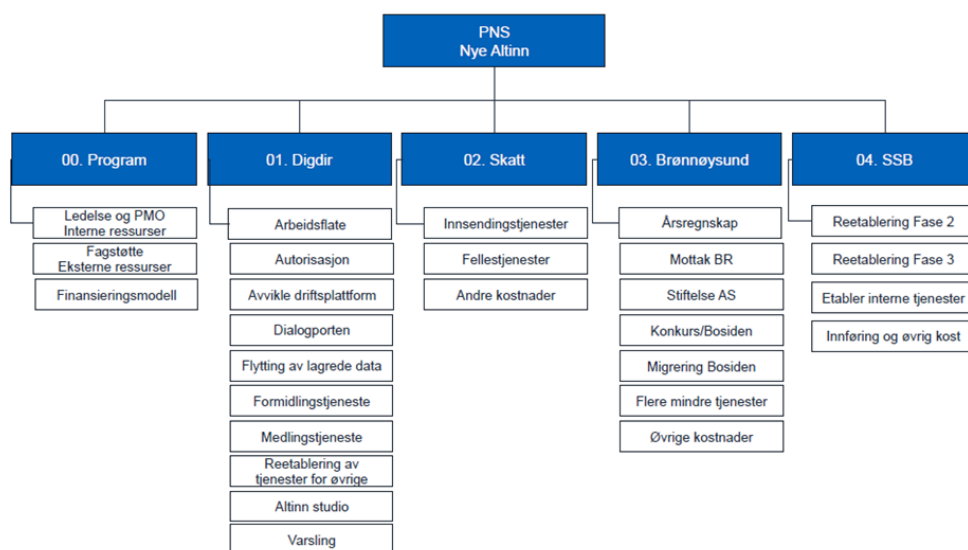
1. Følgende aktiviteter bør synliggjøres:
 - Anskaffelser
 - Tilrettelegging for sluttbrukersystem
 - Kritiske testaktiviteter
 - Avvikling av eksisterende tjenester på Altinn II
2. Innebyrden av sentrale milepæler bør beskrives nærmere:
 - Alle milepæler som fremgår i avhengighetsmatrisen (kritiske avhengigheter mellom prosjektene)
 - Avvikling av eksisterende tjenester på Altinn II og selve Altinn II-plattformen
 - Hovedleveranser fra Digdir og de respektive prosjektene
3. Planen må angi en realistisk varighet som tar høyde for at beslutningsprosesser, faseoveranger og tilsvarende aktiviteter i praksis ikke skjer momentant

5 Vurdering av programmets kostnadsestimater og usikkerhet

5.1 Vår vurdering av programmets kostnadsestimater

Det er fremlagt kostnadsestimater for hvert av de enkelte delprosjektene som inngår i programmet Nye Altinn. I tillegg er det beregnet egne kostnader tilknyttet styringen av programmet.

Følgende prosjektnedbrytningsstruktur er fremlagt for KS2:



Figur 5: Prosjektets PNS

Det er i alt lagt fram fem ulike kostnadsunderlag for kvalitetssikring. Vi har i forbindelse med KS2 ettergått hvert av disse underlagene, og vurdert bruk av estimeringsmetodikk, beregningsforutsetninger og sporbarheten i kalkylene.

I det påfølgende redegjør vi overordnet for programmets samlede grunnkalkyle, samt de endringer i kostnadsestimatene som har blitt lagt fram gjennom KS2. Vi viser ellers til vedlegg 2 for en nærmere redegjørelse rundt vår gjennomgang av kostnadsunderlaget.

5.1.1 Programmets samlede grunnkalkyle

Samlet grunnkalkyle for hele programmet var ved oppstart KS2 kostnadsberegnet til 592 mill. kroner ekskl. mva. og påslag for usikkerhet. Gjennom KS2-prosessen har det tilkommet enkelte korreksjoner fra prosjektene, samt at det har blitt avdekket mindre regnefeil i underlaget. Disse forholdene har blitt innarbeidet i en oppdatert versjon av kostnadsunderlaget.

Endringene i kostnadsestimatene som har blitt forelagt kvalitetssikrer i forbindelse med KS2 er som følger:

- **Program, -3,6 mill. kroner:** En feil i regneark medførte at kostnader tilknyttet interne ressurser for programmet var inkludert to ganger i opprinnelig underlagt. Dette ble påpekt av ekstern kvalitetssikrer og korrigert av prosjektet.
- **SSB prosjekt, + 2,57 mill. kroner:** Korreksjon av kostnadsunderlaget fra prosjektet
- **BR prosjektet, -350 000 kroner:** En mindre korreksjon fra prosjektet.

- **Didir prosjektet, + 35,9 mill. kroner:** En korreksjon for å ta høyde for administrative kostnader tilknyttet Digdirs prosjekt. I opprinnelig estimat var det ikke tatt høyde for prosjektledelse og -støtt, samt innføringskostnader. I sum har man estimert dette til å utgjøre ca. 9 årsverk/år fra januar 2024 til desember 2025.

Endringen vises i kolonnen «Prosjektets korreksjoner (ekskl. mva.) i tabellen nedenfor:

Tabell 6: Grunnkalkyle, samlet (ekskl. mva., 2023-kroner)

Prosjekt	Opprinnelig grunnkalkyle (ekskl. mva.)	Prosjektens korreksjoner (ekskl. mva.)	Korrigert grunnkalkyle (ekskl. mva.)	Korrigert grunnkalkyle (inkl. mva.)
Program	39 287 500	- 3 600 000	35 687 500	39 484 375
SSB Prosjekt	45 603 700	2 573 800	48 177 500	51 196 250
BR Prosjekt	56 760 574	- 350 498	56 410 076	65 156 812
DigDir Prosjekt	235 263 850	35 900 000	271 163 850	320 312 549
SKE Prosjekt	215 652 174	0	215 652 174	261 022 935
SUM	592 567 798	34 523 302	627 091 100	737 172 921

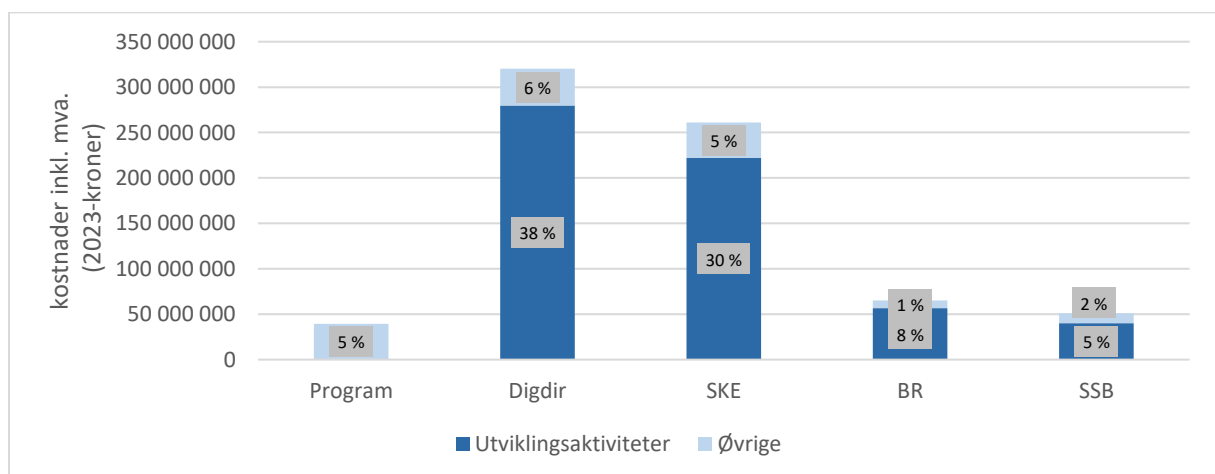
5.1.2 Vår vurdering

Kostnadsunderlaget fremlagt for KS2 består i alt av fem kostnadskalkyler utarbeidet av fire ulike virksomheter. Estimatenes er i ulik grad dokumentert i de sentrale styringsdokumentene. EKS har som ledd i kvalitetssikringen etterspurt supplerende underlag for kostnadsestimeringen. Gjennom dette underlaget, samt møter og svar på avklaringsnotater har vi gjort en vurdering av kostnadsunderlagets **kompletthet, sporbarhet, og estimeringsmetodikk.**

Kostnadskalkylenes kompletthet er vurdert med bakgrunn i de respektive aktivitetene som er kostnadsberegnet sett opp imot omfangsbeskrivelser og erfaringer knyttet til generelle kostnadsbærere for et digitaliseringsprosjekt.

Det er gjennom det fremlagte kostnadsunderlaget mulig å skille mellom kostnader tilknyttet utviklingsaktiviteter og øvrige kostnader. Utviklingskostnadene utgjør ca. 80 pst. av grunnkalkylen for prosjektene samlet. Dette er et forholdstall vi erfarer at ligger innenfor forventningen til et typisk IKT-prosjekt.

Fordelingen mellom utviklingskostnader og øvrige kostnader fremgår av figuren nedenfor.



Figur 6 Grunnkalkyle fordelt på prosjekt og kostnadstype (ekskl. mva., 2023-kroner)

For utviklingsaktiviteter er det benyttet ulike tilnærminger for estimering på tvers av prosjektene:

- To av virksomhetene (SKE og BR) har benyttet velprøvde estimeringsmodeller som tidligere er underlagt kvalitetssikring og som er justert for empiri.
- En av virksomhetene (SSB) har benyttet et referanseprosjekt utført av samme organisasjon og med tilsvarende omfang og kompleksitet.
- En virksomhet (Digdir) har benyttet varierende metodikk: bottom-up og gruppeestimer, ekspertestimer og top-down uten referanseprosjekt.

Vi anerkjenner metodikken som er benyttet hos SKE og BR som gode tilnærminger. Begge tilnærmingerne sikrer at man drar nytte av tidligere referanser og reduserer estimeringsfeil ved å involvere ulike personer og kompetanse i estimeringsprosessen.

SSB har basert sin estimering på det vi anser som relevante referanser fra tidligere faser. Tilnærming er i større grad basert på hvor mange ansatte som trengs i en gitt stillingsprosent og periode, snarere enn det faktiske timebehovet til en konkret oppgave. Vi anser derfor usikkerheten i dette estimatet som større enn for BR og SKE.

Digdir har for utviklingsaktivitetene i Modernisering av Altinn benyttet varierende estimeringsmetoder. Der man har lagt til grunn estimering av detaljerte arbeidspakker mener vi estimatene fremstår som erfaringsbaserte og følgelig relativt sett mer treffsikre. For de mer umodne delene av prosjektet har man benyttet ekspertestimer, med stort innslag av top-down-estimering. Disse estimatene vil av natur bære med seg større usikkerhet, spesielt siden vi oppfatter at det ikke er benyttet konkrete referanseprosjekter.

For de øvrige kostnadene bemerker vi at det er noe ulikt hva de enkelte prosjektene har valgt å legge til grunn. Tabellen nedenfor viser en overordnet oversikt over kostnadspostene som er inkludert i de ulike prosjektenes øvrige kostnader:

Tabell 7: Øvrige kostnader fordelt på prosjekt (ekskl. mva., 2023-kroner)

Prosjekt	Digdir	Skatt	BR	SSB
Innhold i Øvrige kostnader	PL, PL-støtte, innføring, reiser	Utstyr, lokaler, reiser, overtid, teambuilding, utviklingsplattform, testsenter, testing	Veiledning, avslutning, anskaffelser, reisekostnader, leiekostnader, sosiale kostnader	Innføring, adm. reising
Øvrig kostnad	40 625 000 kr	39 219 324 kr	8 512 620 kr	11 262 059 kr
Øvrig kostnads som andel av totalkostnad	13 %	15 %	13 %	22 %

De respektive prosjektene har gjennom KS2 gitt uttrykk for at de anser sine øvrige kostnader som komplette, og vi er enige i at de øvrige kostnadene som er fremlagt er relevante.

Vi vurderer følgende tilknyttet de ulike kostnadsestimatene.

- Kostnadskalkylene på prosjektnivå anses som **komplette**.
- Beregningsforutsetninger for estimatene er basert på empiriske data og i henhold til kjent **estimeringsmetodikk**
- Estimaten har vist seg i hovedsak **sporbare og etterprøvbare**. Prosessen er beskrevet i SSD, avklaringsnotat og arbeidsmøter.

Dette medfører at estimatene har varierende grad av usikkerhet, men er samlet sett innenfor akseptabel praksis.

Vi bemerker at prosjektene har estimert uten at det er tatt hensyn til forhold som gjennomføringstid eller kompliserende faktorer som at arbeidet skal organiseres i et program. Dette er prosjektspesifikke forhold som vi anser at vil kunne være kostnadsdrivende.

5.1.3 Tilrådninger

I den grad det skal utarbeides nye estimater eller det er behov for re-estimering/re-planlegging, anbefaler vi at følgende metodiske prinsipper legges til grunn for estimeringen:

1. **Ressursestimater uten referanseprosjekt bør estimeres relativt til kjent, utført arbeidsoppgave justert for omfang, kompleksitet og andre prosjektspesifikke forhold.**
2. **Alternativt bør estimatene brytes ned og estimeres bottom-up i gruppeprosesser.**
3. **Ideelt sett burde en benytte en kombinasjon av de ovennevnte**

Flere estimeringsmodeller kan med fordel kombineres for å redusere risiko, men effekten uteblir dersom samme oppgave kun estimeres med en modell.

5.2 Vår vurdering av usikkerheten i kostnadene

Som en del av KS2 skal kvalitetssikrer normalt gjennomføre en egen, uavhengig usikkerhetsanalyse av tiltakets kostnadsbilde. Basert på denne skal det utarbeides en anbefaling om styrings- og kostnadsramme for tiltaket.

Vi finner i denne kvalitetssikringen at den fremlagte grunnkalkylen ikke er basert på sannsynliggjorte forutsetninger for gjennomføring. Dette knytter seg til at den samlede fremdriftsplanen for programmet samlet ikke er sannsynliggjort (se kapittel 4.3). Etter vårt skjønn vil dette medføre behov for at prosjektene re-estimeres etter en realistisk fremdriftsplan, hvor man eksempelvis tar høyde for potensiell forlenget gjennomføringstid.

Det er med bakgrunn i dette ikke funnet grunnlag for å gjennomføre en usikkerhetsanalyse som kan danne underlag for en anbefaling av styrings- og kostnadsramme.

Vi har etter ønske fra oppdragsgiver likevel gjort en kvantitativ vurdering av usikkerheten i kostnadsnivået fremlagt for KS2, uten at det foreligger en sannsynliggjort fremdriftsplan. I vår analyse legger vi til grunn nåværende tidsplan, og gjør vurdering av usikkerheten basert på følgende forutsetninger:

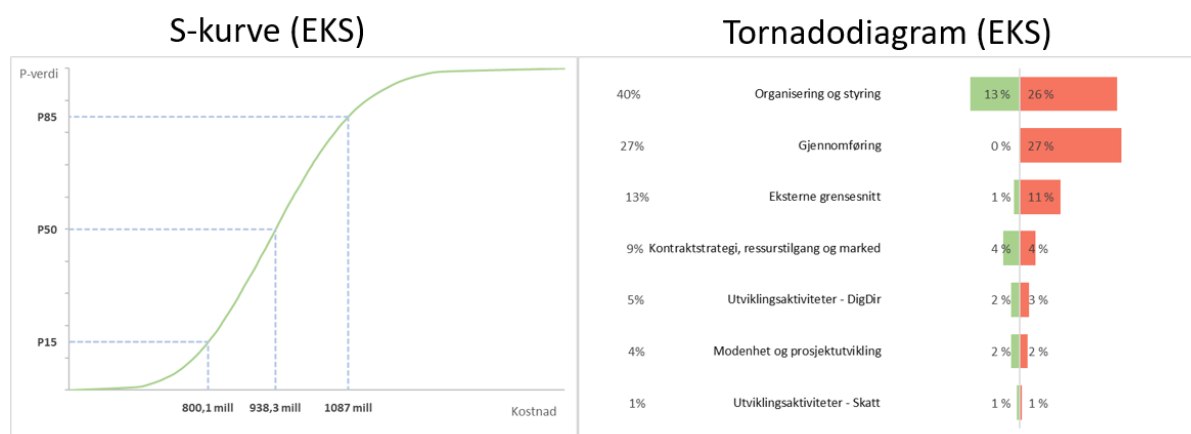
- Utløp drift og vedlikeholdsavtale Altinn – 06.2025.
- Support Microsoft avsluttes – 2026.
- Kostnader til videreføring av disse avtalene er ikke en del av analysen.
- Øvrige merkostnader ved tidsforsinkelser er vurdert på et overordnet nivå.

Resultatene fra denne analysen tar ikke høyde for konsekvensen av forlengelse av eventuell sluttdato for Altinn II, kostnader i forbindelse med dette, eller andre konsekvenser som følger av en evt. re-planlegging.

Tallene som fremgår her, danner derav ikke et underlag for en tilråding om styrings- og kostnadsramme i henhold til R-108 og rammeavtale for KS2. Tallene viser sannsynlighetskurven for et kostnadsnivå som forutsetter at det ikke foreligger en absolutt sluttdato for Altinn II.

Tabell 8: Nøkkeltall

Nøkkeltall – EKS (2023 kr, inkl. mva.)		
Basiskostnad	759 288 109	
Forventede tillegg	178 962 723	23,6 %
P50	938 250 832	
Usikkerhetsavsetning	148 763 313	15,9 %
P85	1 087 014 145	
Prosjektets standardavvik	136 794 503	14,5 %



Figur 7: S-kurve og tornadodiagram fra vår analyse

Organisering og styring utgjør det største bidraget til usikkerheten i prosjektkostnadene:

- Forholdet omfatter de kostnadmessige konsekvensene av prosjektstyringen – herunder prosjekteiers (departementenes) evne til å gi tydelige premisser, utøve kontroll og gi korrektiv, samt program- og prosjektledelsens evne til å bemanne, planlegge og styre prosjektet etter prosjekteiers anvisninger og prosjektets mål.
- Som beskrevet i kapittel 3 er det store mangler i prosjekteiers mandat, ansvarsfordelingen mellom de involverte aktørene og de styrings- og endringssystemene som skal benyttes i gjennomføringen.
- Inntil det foreligger klare rammer og gode styringssystemer er det etter vårt syn stor usikkerhet knyttet til gjennomføringen av prosjektet.
- Det store bidraget denne faktoren har til prosjektets usikkerhet må forstås som den korrelerende effekten organisering og styring har på en prosjektgjennomføring, hvor en mer eller mindre god styring vil påvirke kostnadsdannelsen på tvers av programmet. Det bemerkes at forholdet også har en betydelig best-case i at en optimal styring kan være kostnadsbesparende.

Usikkerheten som ligger til faktoren **Gjennomføring** er i hovedsak knyttet til tidsforsinkelser i prosjektet. Siden vi er kommet til at fremlagt tidsplan og dens sluttfrist er urealistisk, gir denne faktoren ikke noe kostnadsbesparende bidrag. Det understrekes at faktoren ikke tar høyde for annet enn virkning på de tidsdrevne kostnadene i satsningen.

Eksterne grensesnitt omfatter kostnadskonsekvensene av hendelser hos ulike tjenesteeiere, tredjepartssystemer og øvrige brukere av tjenestene i Altinn. Som beskrevet tidligere er disse delene av programgjennomføringen i for liten grad behandlet i gjennomføringsstrategien, herunder tidsplanen, med den usikkerheten det medfører.

Det vises for øvrig til kapittel **Oppsummering og hovedtilrådninger** for risikoreduserende tiltak.

6 Gevinstoversikt og gevinstrealisering

6.1 Underlag

Av historiske årsaker er det ikke gjennomført KVU/KS1, og EKS legger til grunn følgende:

- Konsept om å videreføre og fornye Altinn-plattformen er tatt og er ikke en del av KS2.
- Hensiktsmessigheten med videreføring av Altinn er derav heller ikke vurdert.
- Digdir kan vise til at Altinn II gir en estimert besparelse på 15 mrd. kr/år for næringslivet.

Arbeidet med gevinster og gevinstrealiseringsplaner er ikke ferdigstilt og er fortsatt under utvikling. Det ble gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse sent 2022, og som en del av underlaget for KS2 er det utarbeidet et arbeidsdokument relatert til gevinster (vedlegg 5 Arbeid med gevinster):

En forenklet samfunnsøkonomisk analyse av satsingsforslaget «Modernisering av Altinn», utført av Oslo Economics i desember 2022.

Dette dokumentet har ikke med alle relevante aktører, og kostnadsbildet er også betydelig mindre enn estimatene vi er forelagt¹¹. Gevinstene som trekkes fram i denne er følgende:

- Økt utbredelse av Altinn
- Reduserte kostnader for offentlige virksomheter som benytter Altinn
- Reduserte kostnader for tjenesteeierne og Digdir ved rask modernisering
- Raskere modernisering gir universell utforming av tjenestene for brukerne
- Økt sikkerhet for tjenester i Altinn

Nullalternativet i denne analysen er beskrevet som en utvikling av Altinn 3 over en 6-7års periode med parallell drift med Altinn II.

Vedlegg 5 Arbeid med gevinster

Dette dokumentet er en del av underlaget for KS2 og er utarbeidet av Digdir. I dette dokumentet beskrives nullalternativet og nullplussalternativet slik det fremgår under:

Nullalternativet

“at videre modernisering av Altinn begrenses til et minimumsnivå, og at Altinn Studio vil få svært begrenset funksjonsrikdom i forhold til opprinnelig plan. Det vil blant annet medføre at en rekke av dagens skjematjenester må reetableres på andre løsninger enn Altinn innen 30.06 2026.”

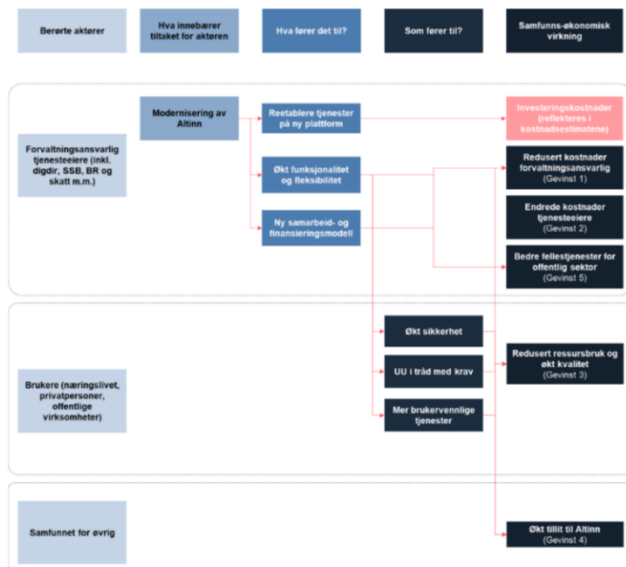
Nullplussalternativet

“utviklingstakten på Altinn studio oppe slik at funksjonsrikdommen som skal til for å kunne reetablere alle eksisterende skjematjenester er på plass innen utgangen av 2024. [...] De øvrige produktene på Altinn II-plattformen vil gradvis moderniseres frem mot 30.06.2029 med redusert utviklingstakt på grunn av manglende finansiering.”

¹¹ Det vises her til Vedlegg 3 – KS2 Modernisering av Altinn - Vurdering av forenklet samfunnsøkonomisk analyse

Programmet har utarbeidet en overordnet oversikt over gevinstene ved overgang fra Altinn II til Altinn 3. Gevinstene er identifisert som delta mellom nullplussalternativet og anbefalt løsning:

- Reduserte kostnader (ressursbruk og andre drifts- og utviklingskostnader) for forvaltningsansvarlig
- Endrede kostnader for tjenesteeiere
- Redusert ressursbruk og økt kvalitet for brukerne
- Økt tillit til Altinn for samfunnet for øvrig
- Bedre fellestjenester for offentlige aktører



Figur 8: Foreløpig overordnet årsak-virkningssammenheng

Det er ikke utarbeidet en gevinstrealiseringsplan, men det er utarbeidet en ansvarsfordeling for gevinstarbeidet. I tillegg er det beskrevet hvilke aktiviteter programmet og prosjektene skal gjennomføre i forbindelse med utarbeidelse av gevinstrealiseringsplanen. Oversikten over gevinster i figur 12 viser på hvilket nivå gevinster skal beskrives og følges opp. Når prosjekt/program er lukket ned vil arbeidet overføres til linja i virksomhetene.

	Program (Digdir)	Prosjekt Digdir	Prosjekt SSB / BR / Skatt
Gvinster for forvaltningsansvarlig, Digdir	Programmet ser dette i sammenheng	Beskrives og følges opp i Digdir	-
Gvinster for tjenesteeiere	Programmet ser dette i sammenheng	Beskrives og følges opp for Digdir og tjenesteeiere utover SSB, BR og Skatt	Beskrives og følges opp i hver virksomhet
Gvinster for offentlig sektor	Beskrives og følges opp på programnivå der det er helheten av tiltakene som ligger som forutsetning	Beskrives og følges opp der det er virksomhets-spesifikke leveranser som medfører effektene	Beskrives og følges opp der det er virksomhets-spesifikke leveranser som medfører effektene
Gvinster for privat næringsliv	Beskrives og følges opp på programnivå der det er helheten av tiltakene som ligger som forutsetning	Beskrives og følges opp der det er virksomhets-spesifikke leveranser som medfører effektene	Beskrives og følges opp der det er virksomhets-spesifikke leveranser som medfører effektene
Gvinster for innbyggere	Beskrives og følges opp på programnivå der det er helheten av tiltakene som ligger som forutsetning	Beskrives og følges opp der det er virksomhets-spesifikke leveranser som medfører effektene	Beskrives og følges opp der det er virksomhets-spesifikke leveranser som medfører effektene
Gvinster for samfunnet for øvrig	Beskrives og følges opp på programnivå der det er helheten av tiltakene som ligger som forutsetning	-	-

Figur 9: Fra Vedlegg 5: Oversikt over på hvilket nivå gevinster skal beskrives og følges opp.

6.2 Vår vurdering

Siden arbeidet med gevinster er pågående og ikke ferdigstilt, vil våre vurderinger være av generell karakter. Arbeidet må ferdigstilles før det eventuelt kan kvalitetssikres. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til det fremtidige gevinstarbeidet.

Nyttestyring

Uten kjennskap til det konkrete, kvantifiserte gevinst-/nyttebildet er det utfordrende å styre etter nytte.

Konflikt mellom re-etablering og identifiserte gevinster

Prosjektet har fast omfang og tid som høyeste prioriterte resultatmål. Det er dermed en iboende konflikt mellom dette og gevinstene, som er delta mellom nullpluss-alternativet og nye Altinn 3. Det kan for eksempel være at den mest nyttige gevinsten må nedprioriteres fordi hele omfanget skal leveres. Programmet bør klargjøre hvordan dette skal håndteres.

Våre vurderinger:

- I en nyttestyrt kontekst er gevinstarbeidet vesentlig.
- I et prosjekt som skal reetablere et gitt tjenesteomfang innenfor en begrenset tidsperiode er det en iboende konflikt mellom kostnadsunngåelser (levere hele omfanget) og gevinster.
 - De største gevinstene kan være i konflikt med programmet overordnede mål om reetablering innenfor tidsfrist.
 - Det er uklart for EKS hvordan denne konflikten håndteres.
- Gevinstene er ikke kvantifisert.
- Gevinster er koblet til effektmål
- Gevinstrealiseringsplan foreligger ikke, men programmet har beskrevet hvordan denne skal utformes. Dette er ikke tilstrekkelig til å kvalitetssikre dette området.

6.3 Tilrådninger

Basert på disse vurderingene, har vi følgende tilrådninger til departementet:

Tilrådninger:

- Arbeidet med gevinst-/nytteoversikt og gevinstrealiseringsplan må ferdigstilles.
- Det vises til DFØs veileder for gevinstrealisering og Finansdepartementets veileder for digitaliseringsprosjekter.
- Nyttestyring er en god praksis. Studier ¹² trekker spesielt frem følgende praksiser:
 - Nyttestyring underveis
 - Evaluerer / måler realisert nytte
 - Roller som er ansvarlige for realisert nytte
 - Planlegge gjennomføringen av nytterealiseringsplan

¹² Concept rapport 64: Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept+64+Web.pdf/0d936255-5547-54f1-514d-30b9d76d0f9f?t=1618903551756>

7 Kritiske suksessfaktorer/fallgruver, kuttliste og reduksjoner

7.1 Kritiske suksessfaktorer/fallgruver

Kritiske suksessfaktorer er betingelser for at prosjektet skal bli vellykket. Det motsatte, dvs. negative utfall, kalles fallgruver. Vi har med utgangspunkt i prosjektets dokumentasjon og egne vurderinger kartlagt de prosjektspesifikke suksessfaktorene jfr. Rammeavtalens punkt 1.3.5.

Det er mange generelle kvalitative forhold knyttet til styring, organisering, ansvar og relasjoner til omgivelsene man må lykkes med for å sikre måloppnåelse i et så stort og komplekst IT-prosjekt som *Moderniseringen av Altinn*. Slike generelle forhold, som kjennetegner all god prosjektgjennomføring, faller utenfor denne analysen. Utover alminnelig «Best Practice» har vi identifisert følgende prosjektspesifikke suksessfaktorer som prosjektet bør tilstrebe implementering av i gjennomføringen:

Tabell 9. Kritiske suksessfaktorer

1. Gjennomføringsplan med realistiske tidsrammer
2. Omforente milepæler for Altinn 3.0-funksjonalitet
3. Styringsstrukturer som muliggjør effektive beslutninger
4. Et klart definert ambisjonsnivå – «hva er godt nok for en reetablering»
5. Prosjektstrategier i overensstemmelse med programmets målsetninger og utfordringer
6. Planlegg anskaffelsene i tid, og sørg for rettidig og samordnet dialog med markedet

7.1.1 Gjennomføringsplan med realistiske tidsrammer

Vi mener det er vesentlig at man planlegger gjennomføringen med utgangspunkt i den tiden som er nødvendig for å utføre det omfanget som inngår i prosjektene/programmet, slik at man kan fase ut Altinn II på en kontrollert måte. Dette bør gjøres gjennom følgende tre steg:

- Som beskrevet utførlig under *pkt. 4.3 Tidsplan* betyr det i første omgang å undersøke om man kan skaffe seg mer romslige rammer ved å forlenge utløpet av hhv. drifts- og vedlikeholdsavtalen og support-avtalen for Infopath.
- Hvis det viser seg at man ikke klarer å forlenge disse to avtalene, må man deretter vurdere om det er mulig å gjennomføre prosjektene/programmet med en realistisk tidsramme, men uten disse avtalene på plass, f.eks. ved at man gjennomfører deler av prosjektomfanget uten support i sluttfasen.

Til slutt må man vurdere om noe av omfanget skal tas ut, slik at gjennomføringstiden kan reduseres. I utgangspunktet er det ikke åpenbart hva det skulle være i et prosjekt hvor man skal reetablere tjenester. Etter vårt syn vil den største fallgruben likevel være at man iverksetter en gjennomføringsplan som ikke er realistisk, slik at man får en ukontrollert utfasing av Altinn II. Dette må derfor unngås for enhver pris.

7.1.2 Omforente leveranser for Altinn 3.0-funksjonalitet

Digdir sine leveranser av Altinn 3.0-funksjonalitet er premissgivende for de andre prosjektenes utviklingsaktiviteter. Samtidig observerer vi at etatene er usikre på de ulike leveransene innebærer. Dette gjør det potensielt vanskelig for etatene å legge gode planer for eget arbeid, samtidig som det nærer tvil om man vil kunne holde den produktiviteten som trengs for å rekke tidsfristene i prosjektet. Programmet vil ha mange parallelle løp, uavhengig av de tidsrammene som til slutt blir gjeldende. Samordning av milepæler er derfor maktpåliggende for å lykkes med gjennomføringen.

I kraft av sine sentrale leveranser og rollen som programleder er Digdir best til plassert til å sikre at omforente milepæler. Digdir bør derfor i det videre arbeidet ta initiativ til en prosess hvor milepælene beskrives og forankres hos de øvrige etatene. Denne prosessen bør fortrinnsvis foregå før ny tidsplan utarbeides, slik at evt. innspill som fremkommer kan hensyntas når tidsplanen utarbeides.

7.1.3 Styringsstrukturer som muliggjør effektive beslutninger

Som utførlig beskrevet i kapittel 3 er det mange styringsnivåer og involverte aktører. Det er derfor sentralt for gjennomføringen av styringsstrukturen muliggjør effektive beslutninger underveis. Det vises her til tilrådingene for organisering og styring i kapittel 3 for en fullstendig liste over hvilke forhold som bør være på plass for å sikre dette.

Det viktigste verktøyet for å lykkes med dette er KDDs programmandat.

7.1.4 Et klart definert ambisjonsnivå – «hva er godt nok for en reetablering»

Programmets styringsbasis er basert på at dagens tjenestefomfang skal reetableres. Den overordnede ambisjonen er således tydelig. Det er imidlertid ikke like åpenbart hva dette innebærer av tekniske og funksjonelle krav.

For å kunne avslutte utviklingsarbeidene på et tidspunkt må man i større grad definere det tekniske ambisjonsnivået, slik at den enkelte prosjektdeltaker får noe å basere sine avveininger på og slik at man på et ledelsesnivå kan vurdere måloppnåelsen basert på disse rammene.

7.1.5 Prosjektstrategier i overensstemmelse med programmets målsetninger og utfordringer

Vi oppfatter programmets overordnede målsetning som å reetablere alle tjenester innenfor en tidsfrist som trolig vil være relativt stram, uavhengig av om den blir forlenget. Vi observerer samtidig prosjektstrategier som kan komme i konflikt med denne målsetningen, slik som nyttestyring.

Hvis målsetningen er å komme i mål med et definert scope innenfor en rigid sluttfrist, må alle prosjektstrategier bygge opp om dette. Det innebærer bl.a. at man avslutter utviklingsarbeid straks det er «godt nok». Hvis ikke risikerer man å gi prosjektdeltagerne inntrykk av et handlingsrom som man i realiteten ikke har.

7.1.6 Planlegg anskaffelsene i tid, og sørg for rettidig og samordnet dialog med markedet.

Alle prosjektene er avhengige av eksterne ressurser i gjennomføringen. Det er derfor avgjørende å lykkes med kontraktstrategien.

For å lykkes med strategien bør anskaffelsene planlegges i tid. Dialogen med markedet bør også samordnes (av programmet), og komme på et tidspunkt som gjør det mulig for markedet å forberede seg og respondere på utlysningene slik som prosjektene/programmet ønsker.

Lykkes man med dette vil man få en strategi som sikrer kapasitet, kompetanse og priskonkurranse for alle anskaffelsene.

7.2 Kuttliste/reduksjoner

Prosjektet har ikke utarbeidet noen kuttliste, og vi deler synet om at det ikke er hensiktsmessig i et prosjekt hvor alle tjenester skal reetableres.

For likevel å oppnå adekvat kostnadsstyring fordrer det at man avslutter utviklingsaktiviteter idet man har nådd et nivå på den reetablerte tjenesten som tilsvarer dagens.

Vi viser i denne sammenhengen til suksessfaktor #4 og #5 over, samt vurderinger knyttet til nyttestyring i pkt. 4.1.

8 Hovedtilrådninger

8.1 Hovedtilrådninger

Vår kvalitetssikring har følgende hovedfunn:

- Samlet gjennomføringsplan for programmet Nye Altinn er ikke fyllestgjørende.
- Vi finner ikke at øvrige prosjektstrategier svarer på de spesifikke utfordringene som programmet Nye Altinn står overfor.
- Vi anbefaler derfor at gjennomføringsplanen utbedres og prosjektstrategiene justeres.

I tillegg til de tilrådingene som er gitt underveis i hvert delkapittel, og suksessfaktorene som fremkommer i kapittel 7, har vi følgende hovedtilrådninger:

Vi tilrår ikke gjennomføring av prosjektet basert på gjennomføringsplan fremlagt for KS2.

- Tilrådning 1: Rammebetingelsene for tidsplanen bør undersøkes nærmere (prosjektorganisasjonen).
- Tilrådning 2: Ny revidert tidsplan må sannsynliggjøre at programmet som helhet kommer i mål med utfasing av Altinn II og etablering av Altinn 3 (prosjektorganisasjonen).

Vi kan derfor i denne omgang ikke tilrå en styrings- og kostnadsramme for investeringen

- Tilrådning 3: Nye estimater må utarbeides på bakgrunn av revidert tidsplan (prosjektorganisasjonen).

Vi tilrår justeringer i kontraktstrategien

- Tilrådning 4: Planlegg anskaffelsene i tid, og sørg for rettidig og samordnet dialog med markedet (prosjektorganisasjonen).

Vi tilrår endringer i organiseringen og styring av programmet

- Tilrådning 5: Vi tilrår at man revurderer nyttestyring og smidig metodikk på programnivå og i Digdirs prosjekt (prosjektorganisasjonen).
- Tilrådning 6: Vi tilrår et klart mandat fra KDD til programmet (KDD).

Vi anbefaler at oppdragsdepartement(ene) utarbeider bestillinger til prosjektorganisasjonen om å utbedre prosjektplanene i tråd med hovedtilrådingene over.

Vi anbefaler også at oppdragsdepartement(ene) ved en evt. beslutning om gjennomføring gir føringer i oppdragsbrevene som reflekterer hovedtilrådingene til prosjektorganisasjonen beskrevet over og suksessfaktorene i kapittel 7.

8.2 Om alternative løsninger

Departementene har i etterkant av vår presentasjon bedt om følgende innspill:

«Dere viser til at KS2 ikke har vurdert alternative løsninger til modernisering av Altinn-plattformen. Det er helt ok, men når vi nå skal gå en ny runde lurer vi på om dere, basert på deres kjennskap til programmet, mener at alternative løsninger burde vurderes. Og om alternative strategier for gjennomføring bør vurderes.»

Vi presiserer at vår hovedtilrådning er at programmet ikke gjennomføres med nåværende gjennomføringsplan, og at man følgelig bør utarbeide alternative strategier, i tråd med hovedtilrådingene over.

Når det gjelder **alternative løsninger** til å modernisere Altinn II er dette et krevende spørsmål å besvare av flere årsaker:

- Vi har ikke fått tilgang eller kjennskap til beslutningsgrunnlaget for det opprinnelige konseptvalget. Konseptvalget har kun vært en forutsetning for KS2.
- Vi har gjennom KS2 heller ikke fått innsyn i den fulle bredden av alternative løsninger som tidligere er vurdert.
- Vi har heller ikke blitt forelagt en komplett, oppdatert samfunnsøkonomisk analyse som sier noe definitivt om utviklingen i tiltakets kost/nytte.

Vi gjør oss likevel følgende overordnede observasjoner:

- Ambisjonsnivået for programmet er en reetablering. Så lenge denne ambisjonen ligger fast er det lite å hente på å redusere omfanget.
- Det er fremkommet informasjon i løpet av kvalitetssikringen som sår tvil rundt tidsrammene som er lagt for programmet.
- Det er likevel ikke fremkommet informasjon som grunnleggende endrer de prosjektutløsende behovene som moderniseringen av Altinn er basert på.

Konseptuelt kan man tenke seg tre alternative løsninger utover den fremlagte moderniseringen av Altinn:

1. Å avstå fra investeringen
2. Å utsette investeringen
3. Å la virksomhetene selv utvikle løsningene uavhengig av Altinn

Vi gjør oss følgende overordnede observasjoner om disse tre alternativene:

- Vi er gjennom kvalitetssikringen ikke blitt gjort kjent med informasjon som tilsier at behovet for å gjøre investeringen er vesentlig endret. **Alternativ 1** fremstår følgelig ikke som et reelt alternativ.
- Å utsette investeringen i **Alternativ 2** vil gi utsatte gevinster og kostnader samt midlertidige kostnader ved å drifte Altinn II videre. Slik Digdir har beskrevet kostnadsbildet ved å forlenge driften av Altinn II er det vårt inntrykk at de årlige besparelsene ved å utsette tiltaket ikke vil være større enn de årlige driftskostnadene man da pådrar seg.
- Når det gjelder **Alternativ 3** med å la virksomhetene selv utvikle løsningene vil dette avhenge av hvordan kostnadsbildet påvirkes. Brønnøysundregistrene¹³ har anslått at investeringskostnaden i 2024 vil være over 50 millioner kroner høyere i alternativet hvor en utvikler en egen løsning.
 - Vi kan ikke gå god for disse anslagene, da de ikke er forelagt oss, men gitt at vi godtar premisset om at det er dyrere for alle virksomhetene å utvikle selv, vil alternativ 3 kun være gunstigere så fremt risikoen er vesentlig lavere.

Såfremt det lar seg gjøre å utarbeide en gjennomføringsplan for moderniseringen av Altinn med akseptabel risiko, kan vi ikke se at det er andre alternativer som peker seg ut som mer attraktive, gitt at man ikke kan nedskalere omfanget av tjenestene som flyttes fra Altinn II.

Vi understreker nok en gang at disse observasjonene er gjort på et begrenset grunnlag, og at vurderingene følgelig er beheftet med stor usikkerhet.

¹³ Oslo Economics. *Forenklet samfunnsøkonomisk analyse av satsingsforslaget «Modernisering av Altinn»*.

9 Vedlegg

Følgende vedlegg følger som egne dokumenter:

- **KS2 Modernisering av Altinn – Vedlegg 1 Notat 1**
- **KS2 Modernisering av Altinn – Vedlegg 2 Vurdering av kostnadsestimat og usikkerhet**
- **KS2 Modernisering av Altinn – Vedlegg 3 Vurdering av forenklet samfunnsøkonomisk analyse**