

KS2 Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem

Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) for Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem

Oppdragsgiver: Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet



Superside

Generelle opplysninger			
Kvalitetssikring n	Kvalitetssikrer: EY, WSP Norge og Sintef		Dato: 08.05.2026
Prosjektinforma sjon	Prosjektnavn og evt. nr.: KS2 Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem, rapportnummer F085b.		
	Departement: Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet		
	Prosjekttype: Digitaliseringsprosjekt		
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt		Prisnivå (måned og år): 01.01.2026
Tidsplan	St.prp.: Sommer 2026	Prosjektoppstart: 2027	Planlagt ferdig: 2031
Tema/Sak			
Tiltakets samfunns mål	Samfunns mål Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere.	Rangering av resultatmål:	Gjennom KS2- prosessen har følgende rangering blitt forankret: 1. Kostnad 2. Kvalitet 3. Tid
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: Overordnet vurderes endringsloggen som god og i henhold til kravene fra rundskriv R-108, hvor det presiseres at den skal dokumentere hvilke endringer som er besluttet å gjennomføre i løpet av forprosjektet, samt en begrunnelse for disse.	Fastsatt styringsmål (P50) KS1 Styringsramme investering: 985 mill. 2026-kr Forvaltning 1 794 mill. 2026-kr	Merknader: R-108 poengterer at endringsloggen skal inneholde hvem som har besluttet å gjennomføre endringene. I kapittel 5 i SSD kunne det tydeligere ha fremgått hvem som har besluttet endringene.
	Viktigste endringer: Målstruktur: Effektmål 1 og 3 er omskrevet for å tydeliggjøre effekter. Det er lagt til et nytt, effektmål 4, som omhandler effekten for de skattepliktige, i tillegg til at effektmål 2 har blitt fornyet. Tidsplan: Gjennomføringstiden for AER har økt med 1 år, og for ABS har gjennomføringstiden økt med 0,5 år. Omfang og kostnader: Pga. endringer i beregningstekniske forhold, som justering av påslagsfaktor, prisjusteringer og timeestimat for prosjekt- og forvaltningsressurser. Samfunnsøkonomisk analyse: Den samfunnsøkonomiske netto nåverdien av prissatte virkninger har økt fra KVVU og KS1, men er fortsatt betydelig negativ. Lønnsomheten av tiltaket drives av ikke-prissatte virkninger.	Kostnadsendring: Kostnadsøkning Styringsramme investering +295 mill 2026-kr fra KS1 til KS2 Forvaltning +81 mill. 2026-kr fra KS1 til KS2	
Kontrakts- strategi	Prosjektets anbefalte kontraktstrategi: Kontraktstrategien til prosjektets tar utgangspunkt i etatenes vurderinger om gjennomføring av prosjektet i egen regi, understøttet av timebaserte kjøp av konsulentkompetanse. Basert på dette, vurderes det videre at anskaffelser gjøres som separate anskaffelser i de to etatene, hovedsakelig som enkeltvis konsulentkjøp, supplert med teamleveranser ved behov.		
	Kvalitetssikrers anbefaling KS2 støtter strategien og vurderer den som egnet. Det anbefales at kontraktstrategien operasjonaliseres tydeligere, særlig gjennom etablering av en helhetlig bemannings og kompetanseplan samt klarere tildelingskriterier og leverandørkrav.		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:		De tre viktigste fallgruvene:
	Regelverksutvikling til riktig tid		Forsinket regelverksutvikling
	Tydelig styringsmodell og klart definerte styringslinjer		Risiko knyttet til manglende avklart styringsmodell, og risiko knyttet til prosjektet gjennomføringsevne totalt og i begge etater.
	Usikkerhetsstyring		Manglende fokus, kompetanse og oppfølging av prosjektets risiko og usikkerhet, på alle styrings-nivåer
Ange de tre største og viktigste usikkerhetselementene:			

Prosjektets usikkerhet	U5-2 Prosjektets gjennomføringsevne			
	U4 KI-utvikling og bruk i prosjektet			
	U9 Teknisk kompleksitet og modenhet			
Risikoreduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:			Forventet kostnad:
	U5-2 Prosjektets gjennomføringsevne - Opprettholde prosjektets høye prioritering i begge etater - Opprettholde etablert prosjektledelse og prosjektgrupper - Sikre at prosjektledelsen er aktivt i regelverksarbeidet, og sikre nødvendig fremdrift i alle ledd (prosjekt, virksomhetene og fagdepartement) - Sikre at prosjektet opprettholder den gode forankringen i begge virksomheter, inkludert ledelsesforankringen - Sikre tydelige fullmakter og klare samhandlingslinjer mellom de ulike prosjektnivåene, inkludert styringsgruppe for det enkelte prosjekt, samt virksomhetsledelsene Etablere mekanisme for å sikre at produktkøen er moden før igangsetting av utviklingsarbeid			Det er ikke forventet ekstra-kostnad knyttet til iverksettelse av tiltakene
	U4 KI-utvikling og bruk i prosjektet - Tilrettelegge for aktiv innovasjon og bruk av KI i prosjektet - KI krever ledelse og involvering i begge etatene, både ift. det regulatoriske og styringsmessige - KI anbefales ledet av erfarne ledere som kan sikre et helhetlig perspektiv med helhetlig nyttestyring. Sikre gode arkitekter og gode tekniske prosjektledere. - Etablere mekanisme for å definere, prioritere og avgrense KI-utvikling og bruk i prosjektet - Teste ut KI-verktøy og arbeidsformer for å sikre erfaring før vurdering av fullskalabruk - Sikre robuste rutiner for kvalitetssikring og kontroll Stille krav til at leverandører som deltar i prosjektet, også bidrar aktivt med kompetanse, innsikt og utvikling for å trekke KI-arbeidet i positiv retning			Det er ikke forventet ekstra-kostnad knyttet til iverksettelse av tiltakene
	U1 Regelverk og krav - Tilrettelegge for effektiv høringsprosess - Sikre et godt kunnskapsgrunnlag, tidlige avklaringer og tett dialog med relevante interessenter, både i virksomhetene, fagdepartement og øvrige eksterne - Etablere en tverretattlig regelverksgruppe Bygge fleksibilitet inn i både løsning og gjennomføringsplan			Det er ikke forventet ekstra-kostnad knyttet til iverksettelse av tiltakene
	U6 Bruk av systemet, uten åpenhet Oppdatere og forankre forutsetningene i lys av den politiske intensjonen om allment innsyn			Det er ikke forventet ekstra-kostnad knyttet til iverksettelse av tiltaket
	Usikkerhetsstyring Praktiserer aktiv usikkerhetsstyring iht. KS2 anbefalinger			Det er ikke forventet ekstra-kostnad knyttet til iverksettelse av tiltaket
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt: SSD har ikke kuttliste. KS2 har identifisert en kuttliste i samarbeid med prosjektet			Forventet besparelse: 50 mill. kr. ekskl. mva.
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad/styringsramme	P50	Beløp: 1 280 MNOK	Merknader:
	Anbefalt kostnadsramme	P85 – kuttliste	Beløp: 1 450 MNOK	Merknader:
	Mål på usikkerhet	St.avvik i %: 17%	St.avvik i MNOK: 210 MNOK	Merknader: Usikkerheten er i stor eller delvis grad påvirkbar
Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet? NEI			

Kvalitetssikrers tilrådning om forvaltningskostnader	Forvaltningskostnader Inkl. mva. 2026-kr	SKE 1 070 mill kr BR 805 mill kr.	Ved vesentlige endringer av forutsetninger for beregning av forvaltningskostnader kan det bli behov for tilleggsbevilgninger eller fradrag i forvaltningskostnadene. De vesentlige usikkerhetene i endring av forutsetninger ut over arbeidsomfanget i KS2, er: Risiko • T1 – Vesentlig endring av drift av infrastruktur • T5 - Større endringer av regelverk • T6 – Vesentlig endrede krav til datasikkerhet Muligheter • T7 – Vesentlig endring i innovasjon og KI Anbefaler mulighet for revurdering Det foreligger betydelige risikoforhold og store muligheter som kan endre forvaltningskostnadene vesentlig. Vi anbefaler en revurdering av forvaltningskostnadene per etat innen driftsstart.
Metodiske anbefalinger	Gjennom KS2-arbeidet har vi oppdaget metodiske avvik som vi anbefaler etatene å oppdatere. Anbefalingene er: • Oppdatere estimeringsmodellene med helhetlige timerater • Oppdatere grunnlag for estimeringsmodell av forvaltningskostnader fra basisestimat til forventet verdi (P50) • Revurdering av forvaltningskostnadene innen driftsstart i forhold til ev. endrede forutsetninger • Gjennomføre usikkerhetsanalyse i driftsfasen, med oppdatering av styringsmål og usikkerhetsregister		
Tilrådning om organisering og styring	KS2 anbefaler å tydeliggjøre styringslinjer, rapportering og eskalering, presisere mandat og myndighet for hovedprosjektleder, justere finansieringsmodellen slik at den bedre understøtter helhetlig styring og god usikkerhetsstyring, samt oppdatere endringsstyringen i tråd med KS2.		
Samfunns-økonomisk lønnsomhet	Nettonytte ved konseptvalg - 505 MNOK	Nettonytte avsluttet forprosjekt - 496 MNOK	Merknader Samlet sett vurderes de ikke-prissatte virkningene å være av en slik størrelse og karakter at de gjør tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv med en negativ prissatt nettonytte.
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov? Gevinstrealiseringsplanen vurderes som hensiktsmessig tilpasset til prosjektets behov, men operasjonaliserings av planen bør styrkes	Viktigste tiltak for oppfølging Sikre tydelig forankring av gevinstansvar i linjen, etablering av nullpunktsmålinger og avklarte datakilder og datakvalitet	Planlagt gevinst uttak: Estimerte prissatte gevinster i SSD er satt til, 1 250 MNOK.
Planlagt bevilgning	Inneværende år: NA	Neste år: NA	Kommende år: NA

Alle beløp er angitt i millioner kroner, inkludert merverdiavgift.

Forord

Store statlige investeringsprosjekter skal kvalitetssikres eksternt før investeringsbeslutning. Kvalitetssikringen gjennomføres i tråd med statens prosjektmodell og rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt.

Denne rapporten omhandler KS2 av prosjektet Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem. Kvalitetssikringen er basert på sentralt styringsdokument med tilhørende underlagsdokumentasjon fra forprosjektet.

Formålet har vært å gjennomføre en uavhengig vurdering av prosjektets styringsunderlag og kostnadsunderlag, samt av det oppdaterte grunnlaget for den samfunnsøkonomiske analysen. Prosjektet bygger på konseptet Samordnet aksjeeierregister og omfatter etablering av et samordnet aksjeeierregister basert på en felles informasjonsmodell, samt modernisering av aksjonærbeskatningssystemet.

Kvalitetssikringen ble innledet 22. januar 2026 og har omfattet dokumentgjennomgang, arbeidsmøter og usikkerhetssamlinger for investerings- og forvaltningskostnader. Hovedkonklusjoner og anbefalinger ble presentert 15. april 2026. Kommentarer fra møtet er innarbeidet i rapporten uten at presenterte konklusjoner er endret.

Prosjektet ved Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har vært tilgjengelig og bidratt med relevante ressurser gjennom prosessen, noe som har gitt et godt grunnlag for vurderingene. Vi takker Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet for oppdraget, samt prosjektorganisasjonen i Skatteetaten og Brønnøysundregistrene for godt samarbeid.

Leseveiledning

Oppdraget er gjennomført som en standard KS2. Innledningen beskriver prosjektet og kvalitetssikringen. Prosjektets endringslogg – Endringer fra KVU til SSD omhandler sentrale endringer i mål, rammer, omfang, tidsplan, kostnader og samfunnsøkonomiske forutsetninger. Mål og grensesnitt omhandler prosjektets målstruktur, målprioritering og sentrale grensesnitt. I Organisering og styring redegjøres det for styringsmodell, prosjektorganisasjon, finansieringsmodell, gjennomføringsstrategi, gevinstrealisering og endringshåndtering. Kontraktstrategi omhandler vurdering av kontraktstrategi og valg av leveransemodell. I Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse presenteres resultatene fra usikkerhetsanalysen og vurderingene av investeringskostnader, mens Tiltak for reduksjon av risiko og styring av usikkerhet omhandler anbefalte tiltak for usikkerhets- og risikostyring. Forvaltningskostnader omhandler vurdering av drifts- og forvaltningskostnader. I Samfunnsøkonomisk analyse vurderes prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Regelverksutvikling omhandler regelverksutviklingen som forutsetning for gjennomføring. Suksessfaktorer og fallgruver vurderer sentrale forutsetninger for måloppnåelse og viktige risikoforhold. I Forslag og tilrådninger samlet oppsummeres hovedfunnene, og det gis tilrådninger til prosjektet, Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Det er tre vedlegg: Notat 1 er gjengitt i sin helhet som A: Notat 1. B: Usikkerhetsanalyse er den fullstendige usikkerhetsanalysen, og blir oversendt som et eget dokument sammen med KS2-rapporten. C: Akronymliste.

Innholdsfortegnelse

Superside	2
1 Sammen drag	8
2 Innledning	13
2.1 Beskrivelse av prosjektet	13
2.2 Om kvalitetssikringen.....	14
3 Prosjektets endringslogg – Endringer fra KVV til SSD	17
3.1 Prosjektets endringslogg.....	17
3.2 Kvalitetssikrers vurdering av prosjektets endringslogg.....	17
4 Mål og grensesnitt	19
4.1 Prosjektets samfunns mål, effektmål, resultatmål og målprioritering	19
4.2 Kvalitetssikrers vurdering av samfunns mål, effektmål og målprioritering	21
4.3 Prosjektets grensesnitt	22
4.4 Kvalitetssikrers vurdering av grensesnitt	22
5 Organisering og styring	24
5.1 Prosjektorganisasjon og styringsmodell	24
5.2 Kvalitetssikrers vurdering av prosjektorganisasjon og styringsmodell.....	28
5.3 Finansieringsmodell.....	29
5.4 Kvalitetssikrers vurdering av finansieringsmodell	30
5.5 Prosjektets gjennomføringsstrategi og fremdriftsplan.....	32
5.6 Kvalitetssikrers vurdering av gjennomføringsstrategi og fremdriftsplan.....	33
5.7 Gevinstrealisering	34
5.8 Kvalitetssikrers vurdering av gevinstrealisering	36
5.9 Prosjektets strategi for endringshåndtering	38
5.10 Kvalitetssikrers vurdering av strategi for endringshåndtering.....	39
6 Kontraktstrategi	41
6.1 Innledning	41
6.2 Prosjektets utredning av alternative kontraktstrategier	42
6.2.1 Områder for anskaffelse	42
6.2.2 Alternative leveransemodeller utredet og anbefalt i SSD	42
6.2.3 Alternative konkurranseformer utredet og anbefalt i SSD	43
6.2.4 SSDs beskrivelse av kontraktsnivå og -type	43
6.3 Kvalitetssikrers vurdering av kontraktstrategi.....	44
7 Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse	46
7.1 Analyseforutsetninger.....	46
7.2 Kostnadsutvikling fra KS1 til forprosjekt	47
7.3 Oppdatering av basisestimat	48
7.3.1 Basisestimat i SSD og estimeringsmetodikk.....	48
7.3.2 KS2 av estimeringsmetodikk og bruk av påslagsmodellen.....	49
7.4 Estimatusikkerhet	51
7.5 Usikkerhetsdrivere.....	51
7.6 Sannsynlighetsfordeling og nøkkeltall	53
7.7 Rangering av usikkerhetsområdene	54
7.8 Kuttliste	56
8 Tiltak for reduksjon av risiko og styring av usikkerhet	58
8.1 Usikkerhetsstyring investeringskostnad	58

8.2	Risikostyring.....	62
8.2.1	Prosjektets risikostyring	62
8.2.2	Vår vurdering av risikostyringen.....	62
9	Forvaltningskostnader	64
9.1	Basisestimat forvaltningskostnader	64
9.2	Vår kvalitetssikring av forvaltningskostnader	64
9.2.1	SKE og BR gjennomgang av erfaringstall	64
9.2.2	KS2 analyse av empiriske erfaringstall	65
9.2.3	Usikkerhetsanalyse Forvaltningskostnader	67
9.3	Anbefalte forvaltningskostnader.....	70
10	Samfunnsøkonomisk analyse.....	71
10.1	Prosjektets oppdaterte samfunnsøkonomiske analyse	71
10.2	Kvalitetssikrers vurdering av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse	75
11	Regelverksutvikling.....	79
11.1	Prosjektets arbeid med regelverksutvikling	79
11.2	Kvalitetssikrers vurdering av prosjektets arbeid med regelverksutvikling.....	80
12	Suksessfaktorer og fallgruver	82
12.1	Prosjektets suksessfaktorer og fallgruver.....	82
12.2	Kvalitetssikrers vurdering av prosjektets suksessfaktorer og fallgruver	83
13	Forslag og tilrådninger samlet.....	86
13.1	Kostnadsramme, styringsramme og styringsreserve.....	86
13.2	Forvaltningskostnader (2026-kr inkl. mva.)	87
13.3	Råd til Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.....	87
13.4	Råd til Prosjektet.....	87
13.5	Råd til Skatteetaten og Brønnøysundregistrene	88
14	Vedlegg	89
A:	Notat 1	90
B:	Usikkerhetsanalyse	95
C:	Akronymliste.....	96

1 Sammendrag

Hovedkonklusjon

Prosjektet fremstår som modent og gjennomarbeidet, med gjennomgående konsistente og velfunderte valg fra KVV fase til forprosjekt. Gjennomføringsstrategien har utviklet seg i takt med KS2-prosessen og vurderes som realistisk og gjennomtenkt. Målprioriteringen er gjennom KS2-prosessen klargjort og forankret med kost som overordnet styringsparameter, etterfulgt av kvalitet og tid, men denne prioriteringen må formelt innarbeides i det sentrale styringsdokumentet (SSD).

Investeringskostnadene vurderes som robuste. KS2 har medført mindre justeringer i styrings- og kostnadsrammer, samtidig som usikkerheten er tydeliggjort. Prosjektet har mulighet for betydelig påvirkning på flere av de identifiserte usikkerhetene, og det foreligger muligheter for effektivisering og kostnadsreduksjoner, blant annet gjennom god styring og bruk av KI. Dette forutsetter imidlertid en bevisst og systematisk usikkerhetsstyring i gjennomføringsfasen.

Forvaltningskostnadene vurderes samlet sett å ligge på et gjennomsnittlig nivå sammenlignet med relevante referanseprosjekter. Overgangen fra basisestimat til forventet verdi har imidlertid medført en vesentlig økning i livsløpskostnadene, og analysen avdekker flere usikkerheter som ligger utenfor KS2 mandatet. Forvaltningskostnadene bør derfor revurderes før driftsstart.

Vi opplever at prosjektet har en god ledelse som er tett på og som forstår prosjektets overordnede mål og rammer. SSD fremstår som gjennomarbeidet, men for omfattende til å fungere som et effektivt styringsverktøy i gjennomføringen. En målrettet forenkling og operasjonalisering av SSD, inkludert oppdatering av avklart målprioritering, vil styrke styrbarheten og bidra til å redusere gjennomføringsrisiko.

Regelverksutvikling er en kritisk og tidsavhengig forutsetning for prosjektets fremdrift. Det er avgjørende at nødvendige prosesser igangsettes tidlig i 2026, med tett og strukturert involvering av berørte fagdepartementer, for å redusere risiko for forsinkelser.

Bakgrunn

Mangelfull tilgang til oppdaterte og pålitelige opplysninger om aksjeeierskap svekker myndighetenes evne til effektiv kontroll, forvaltning og tjenesteleveranser. En kartlegging i 2023 viste at eierskapsopplysninger er fragmenterte, lite samordnede og av varierende kvalitet, samtidig som Skatteetatens systemer har lav endringsevne og økende driftsrisiko. På denne bakgrunn fikk Skatteetaten og Brønnøysundregistrene i 2024 i oppdrag å utrede løsninger for sikker rapportering og deling av eierskapsopplysninger. Etter KVV og KS1 ble konseptet Samordnet aksjeeierregister anbefalt. Tiltaket skal etablere et oppdatert aksjeeierregister, samt modernisere Skatteetatens systemer for å styrke datakvalitet, rapportering og myndighetsutøvelse.

Prosjekt mål

Med utgangspunkt i etatenes samfunnsoppdrag, oppdragsbrev fra departementene og utført behovsanalyse, har prosjektet definert følgende samfunns mål: «*Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere*». Med bakgrunn i samfunns målet, samt brukerperspektiv og hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket (det offentlige, næringsliv og samfunnet i stort), er det definert følgende fire effektmål:

1. Opplysningspliktige bruker mindre tid på å overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger
2. Mulighet for riktigere og mer effektiv myndighetsutøvelse ved bruk av eierskapsopplysninger
3. Stabil og sikker produksjon og økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet
4. Bedre tjenester for skattepliktige og økt etterlevelse av skattereglene

Videre er det etablert seks resultatmål for prosjektet, som er den mest konkrete delen av målstrukturen. De viser hva prosjektet faktisk skal levere.

Vi vurderer at prosjektets samfunns-, effekt- og resultatmål i hovedsak er godt utformet og i tråd med føringene i oppdragsbrevene og KVV. Målstrukturen er konsistent, og resultatmålene fremstår som egnet for videre operasjonalisering, forutsatt mindre justeringer, eksempelvis å koble noen av dem mot kostnads mål, som har prioritert 1 i målprioriteringen.

Organisering og styring

Prosjektet er organisert som ett hovedprosjekt med to underliggende enkelt-prosjekter innen hver av etatene. Styringsmodellen er utformet med mål om å ivareta både linjeansvar i den enkelte etat og nødvendig tverretattlig samordning. Videre beskriver SSD finansieringsmodell, gjennomføringsstrategi og endringshåndtering på en måte som samlet gir et godt grunnlag for styring av et komplekst og gjensidig avhengig tiltak.

Vår vurdering er at organisering og styring i hovedsak er hensiktsmessig utformet og tilpasset prosjektets kompleksitet, men at styringsmodellen fremstår som krevende i praktisk gjennomføring. Særlig bør samspill, beslutningslinjer, rapportering, eskalering og rollefordeling mellom hovedprosjekt og de to enkelt-prosjektene tydeliggjøres og forenkles for å redusere risiko for ulik prioritering, uklar ansvarsutøvelse og svak helhetlig styring. Videre bør hovedprosjektleders mandat, myndighet og økonomiske handlingsrom tydeliggjøres og styrkes for å sikre helhetlig styring, effektiv usikkerhetshåndtering og konsistent prioritering av kost, kvalitet og tid på tvers av tiltaket.

Vi vurderer videre finansieringsmodellen og den trinnvise gjennomføringsstrategien som i hovedsak gjennomarbeidede og relevante, men de forutsetter høy grad av koordinering og transparens. For å styrke helhetlig styring og redusere gjennomføringsrisiko, anbefales justeringer i finansieringsmodellen som tydeliggjør ansvar og beslutningsmyndighet, herunder at hovedprosjektleder tildeles styringsmål (P40) og hovedprosjekteier styringsramme (P50), mens de enkelte prosjektene styres innenfor sine basiskostnader.

Gevinstrealiseringsplan

SSD beskriver en gjennomarbeidet gevinstrealiseringsplan, forankret i DFØs veiledere og kravene i R-108/25 og R-109/21. Planen legger opp til en strukturert og helhetlig tilnærming til gevinstarbeidet, med tydelig kobling mellom leveranser, brukerendringer, gevinster og effektmål. Roller og ansvar er klart definert, og samspillet mellom prosjekt og linje er vektlagt. Planen omtaler også sentrale usikkerheter, forutsetninger og risikoreduserende tiltak, og gir samlet et godt grunnlag for oppfølging og realisering av gevinster.

Vi vurderer at prosjektet har en solid gevinstrealiseringsplan, men at operasjonaliseringen bør styrkes. Særlig gjelder dette organisatorisk forankring av gevinstansvar, tydelig ansvar i linjen og etablering av nullpunktsmål, datakilder og datakvalitet. Pågående arbeid i etatene reduserer risikoen, forutsatt tidlig oppfølging i gjennomføringsfasen.

Kontraktstrategi

Kontraktstrategien til prosjektet tar utgangspunkt i vurderingen om gjennomføring av prosjektet i egen regi, understøttet av timebaserte kjøp av konsulentkompetanse. Dette er begrunnet i behovet for fleksibilitet, kompetansebygging og tydelig eierskap. Basert på dette, vurderes det videre at anskaffelser gjøres som separate anskaffelser i de to etatene, hovedsakelig som enkeltvise konsulentkjøp, supplert med teamleveranser ved behov.

Prosjektets valgte kontraktstrategi er i hovedsak godt begrunnet og i tråd med kravene i R-108/25. Valg av egenutvikling med timekjøp og separate avtaler i de to etatene fremstår som hensiktsmessig gitt prosjektets omfang, egenart og langsiktige kompetansebehov. Samtidig vurderer vi det som kritisk at kontraktstrategien operasjonaliseres tydeligere, særlig gjennom etablering av en helhetlig bemannings- og kompetanseplan samt klarere tildelingskriterier og leverandørkrav, for å sikre tilgang på riktig kompetanse til rett tid, noe som vil redusere gjennomføringsrisiko.

Kostnader og usikkerhetsanalyse

Vi har gjennomført en egen usikkerhetsanalyse. Resultatet er at den største delen av endring i styringsrammen er prisstigning fra 2025 til 2026-priser. P85-estimatet er økt, men KS2 har arbeidet frem en kuttliste. Dermed er hoved-delen av justert styringsrammen knyttet til prisstigning. KS2 usikkerhetsanalyse har identifisert større usikkerhet enn i SSD, og usikkerhet, i form av standardavvik, er økt fra 11% til 17%.

Tabell 1. Kostnadsoversikt investeringskostnader. SSD vs. KS2

Kostnadsoversikt	SSD Inkl. mva. 2025-kr	KS2 Inkl. mva. 2026-kr
Basiskostnad	1 065 mill. kr	1 095 mill. kr
Forventet tillegg	195 mill. kr	185 mill. kr
Styringsramme (forventet verdi (~P50))	1 257 mill. kr	1 280 mill. kr
Usikkerhetsavsetning	150 mill. kr	170 mill. kr
Kostnadsramme (P85-estimat – kuttliste)	1 407 mill. kr	1 450 mill. kr
Relativt standardavvik	11%	17%

Prosjektets usikkerhet er stor. Alle usikkerhetsdriverne har prosjektet mulighet til å kunne påvirke, og de faktorene som påvirker usikkerheten mest har prosjektet stor mulighet for å kunne påvirke. Vi anbefaler prosjektet en aktiv usikkerhetsstyring i prosjektgjennomføringen, inkl. oppdatering av metoder og systemer for usikkerhetsstyring iht. våre anbefalinger.

Drifts- og forvaltningskostnader

KS2-arbeidet inkluderte kvalitetssikring av forvaltningskostnadene. Vi observerte en god estimeringsmetodikk, men likevel to avvik. Det første avviket er knyttet til at SKE og BR hadde benyttet ulike estimeringsmetoder for timekostnad. Ved bruk av lik estimeringsmetode viste det seg at forvaltningskostnadene skal økes med ca. 20 MNOK. Avviket skyldes hovedsakelig at reisekostnader tidligere var ulikt inkludert i deler av timeratene.

Estimeringsmetodikk: Forvaltningskostnader er beregnet til å være i % av investeringskostnaden. Gjennom KS2 har vi gjennomført to ulike studier for å vurdere i hvilken grad prosentene er riktige. Den ene er i forhold til empiriske data fra andre nasjonale og internasjonale sammenliknbare prosjekter, både privat og offentlig (normalt hhv. 20% og 25%). Den andre er at SKE la frem erfaringstall fra tidligere gjennomførte, tilsvarende prosjekter. Analysen viste at %-påslagene var noe lave i forhold til tilsvarende prosjekter, men kan likevel forsvares. Vi anbefaler at %-påslagene fra SSD opprettholdes, som er hhv 16% og 20% i % av investeringskostnaden.

Avviket er likevel at SSD har beregnet % i forhold til basiskostnaden, ikke i forhold til forventet verdi. Vi anbefaler å endre analysegrunnlaget fra basiskostnad til forventet verdi (~P50).

Tabell 2. Kostnadsoversikt forvaltningskostnader. SSD vs. KS2

Kostnadsoversikt	SSD Inkl. mva. 2025-kr	KS2 Inkl. mva. 2026-kr
Forvaltningskostnad Skatteetaten	817 mill. kr	1 070 mill. kr
Forvaltningskostnad Brønnøysundregistrene	642 mill. kr	805 mill. kr

Det foreligger betydelige risikoforhold og store muligheter som kan endre forvaltningskostnadene vesentlig, ut over arbeidsomfang omhandlet i KS2. Vi anbefaler derfor en revurdering av forvaltningskostnadene per etat innen driftsstart.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen viser at tiltaket fortsatt har negativ prissatt netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet, men at konseptet samlet sett fortsatt vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Den relative forbedringen fra KVVU og KS1 skyldes i hovedsak oppdaterte forutsetninger, delvis prissetting av tidligere ikke-prissatte virkninger og justerte beregninger knyttet til rapportering av reelle rettighetshavere, samtidig som KS2 har redusert prissatt nettonytte som følge av økte forvaltningskostnader. Dette gjør at de ikke-prissatte virkningene fortsatt er avgjørende for lønnsomheten. De ikke-prissatte virkningene vurderes som relevante, konsistente og robuste til å understøtte tiltaket.

Kvalitetssikrer vurderer analysen som oppdatert, rimelig, og at den i tilstrekkelig grad fanger opp de vesentlige endringene siden KVVU og KS1. Samtidig understrekes det at realisering av gevinstene forutsetter aktiv oppfølging av gevinstrealiseringsplanen, herunder særlig tydeligere krav til datakvalitet, nullpunktsmålinger og et mer systematisk oppfølgingsregime av gevinstene.

Regelverksutvikling

Realisering av valgt konsept forutsetter omfattende regelverksutvikling, herunder endringer i aksjeloven, skatteforvaltningsregelverket og etablering av en ny lov om aksjeeierregister. Regelverksarbeidet reiser sentrale spørsmål knyttet til blant annet personvern, innsyn og forvaltningsrett, og må gjennomføres parallelt med den tekniske utviklingen. Dette er identifisert som en kritisk ekstern avhengighet med høy risiko for fremdrift og måloppnåelse. For å håndtere denne risikoen har prosjektet valgt en iterativ tilnærming til regelverksutvikling.

Vi vurderer at prosjektet har etablert et godt grunnlag for videre regelverksutvikling, med identifiserte rettslige problemstillinger og hensiktsmessig juridisk organisering. Samtidig er regelverksutviklingen en kritisk ekstern avhengighet med stram tidsplan og begrenset handlingsrom ved eventuelle forsinkelser. Tidlig og vedvarende prioritering fra departementene vil være avgjørende og er en sentral suksessfaktor for realisering av tiltaket.

Suksessfaktorer

Prosjektet har utarbeidet 10 kritiske suksessfaktor, som beskriver hva prosjektet må lykkes med for å oppnå sine mål, og adresserer sentrale forhold knyttet til styring, organisering, informasjonsflyt, ansvar og omgivelsene.

Vi vurderer at SSD identifiserer relevante kritiske suksessfaktorer, men at disse i for liten grad er spisset mot prosjektets sentrale utfordringer. I tillegg bør koblingen mellom suksessfaktorer, risikoer og styringstiltak tydeliggjøres.

2 Innledning

2.1 Beskrivelse av prosjektet

Tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer bidrar til en trygg og effektiv myndighetsutøvelse, samt til å kunne levere gode tjenester til foretak og innbyggere. En kartlegging gjennomført av Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrene i 2023 viste at offentlige myndigheter i dag ikke har tilstrekkelig oversikt over hvem som eier hvilke aksjer, til hvilke tidspunkt. Eierskapsopplysninger er i stor grad spredt på flere kilder, oppdateres med ulik frekvens og har varierende kvalitet, noe som gjør dem krevende å bruke for kontroll-, tilsyns- og forvaltningsformål. Kartleggingen, som senere er lagt til grunn både i konseptvalgutredningen (KVU) og i sentralt styringsdokument (SSD), identifiserte to hovedproblemer:

- Manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer når
- Liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i Skatteetatens aksjonærbeskatningssystemer

Skatteetaten og Brønnøysundregistrene ble i oppdragsbrev fra Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet i juni 2024 bedt om å utrede konsepter som legger til rette for sikker innrapportering, lagring og deling av eierskapsopplysninger om aksjer. Utredningen skulle underbygges av behovet for tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, samt gi grunnlag for bedre tjenester til næringsliv og innbyggere. Etter gjennomført KVU og ekstern kvalitetssikring (KS1) ble konsept 3, «Samordnet aksjeeierregister», anbefalt som beste løsning. Konseptet adresserer begge hovedproblemene gjennom å etablere et løpende oppdatert aksjeeierregister med historikk, integrert med øvrige offentlige registre og Skatteetatens moderniserte system for aksjonærbeskatning. I juli 2025 mottok etatene et nytt oppdragsbrev fra departementene om å gjennomføre et forprosjekt med utgangspunkt i dette konseptet.

Hensikten med prosjektet er å etablere et samordnet aksjeeierregister med løpende oppdaterte og historiske opplysninger om eierskap til aksjer, basert på en felles informasjonsmodell på tvers av registre og etater. Registeret skal fungere som en pålitelig kilde for eierskapsopplysninger, og legge til rette for forenklet rapportering, bedre datakvalitet og mer effektiv deling av informasjon mellom offentlige virksomheter. Samtidig skal prosjektet gjennomføre en full modernisering av Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem, slik at systemet får økt stabilitet, sikkerhet og endringsevne, og bedre understøtter korrekt og effektiv beskatning av aksjonærer. Prosjektet skal bidra til en tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, herunder innen skattlegging, kontroll, tilsyn, samt forebygging av økonomisk kriminalitet. En modernisert og samordnet løsning for eierskapsopplysninger er også ment å styrke åpenhet og tillit til det offentlige, ved å sikre at informasjonen er korrekt, tilgjengelig og etterprøvable over tid.

En viktig avgrensning av prosjektets omfang, som har ligget fast siden KS1, er at konseptet skal **legge til rette** for bruk av andre enn offentlige myndigheter, men tiltaket omfatter ikke at registeret brukes av banker, finansinstitusjoner og kredittvurderingsselskaper, revisorer, regnskapsførere eller advokater, næringslivsaktører generelt, journalister eller analyse-/dataleverandører. Disse aktørene kan fortsatt bruke selskapers egne aksjeeierbøker, verdipapirregistre eller andre lovlige kilder, men ikke logge seg inn eller slå opp direkte i aksjeeierregisteret. Dette underbygges av oppdragsbrevet fra 2. juli: *«Målet er at tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse og grunnlag for bedre tjenester. [...] Et system skal også danne*

grunnlag for innsyn fra tredjepart, allmenheten generelt eller særskilte grupper, som pressen. Slikt innsyn vurderes i egen prosess.».

2.2 Om kvalitetssikringen

Et forprosjekt har utarbeidet beslutningsunderlaget for prosjektet, og det er utført kvalitetssikring av forprosjektet (KS2) med utgangspunkt i Sentralt Styringsdokument (SSD) og tilhørende vedlegg, samt enn rekke andre grunnlagsdokumenter. Tabell 3 viser oversendte dokumenter som har vært grunnlaget for kvalitetssikringen:

Tabell 3: Mottatt dokumentasjon

Dokumenttittel	Ansvarlig / Utarbeidet av	Type dokument
Sentralt styringsdokument (SSD) Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem	Skatteetaten og Brønnøysund-registrene i samarbeid med Menon Economics	Hoved-dokument
Forretnings- og IT arkitektur Aksjeeierregister	Ørnulf Olsen, Ronny Bertelsen, Marit Holm Torseth, Trine Blix (Brønnøysundregistrene)	Vedlegg
Forretnings- og IT arkitektur Aksjonærbeskatningssystem	Ada Fuglset, Erik Hilmen (Skatteetaten)	Vedlegg
AER og ABS trinnvis realisering	Thomas Worren (Skatteetaten)	Vedlegg
Kostnadsestimater, basiskalkyle	Fredrik Munster (Menon og Skatteetaten)	Vedlegg
Usikkerhetsanalyse	Karen Rud Berg (Menon Economics)	Vedlegg
Gevinstrealiseringsplan inkl. samf. øk analyse	Tonje Arnesen (Menon Economics)	Vedlegg
Risikovurdering	Morten Tveit og Ingeborg Strømsnes (Skatteetaten)	Vedlegg
20260122 Aksjer KS2 oppstartsmøte	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon

SSD Aksjer_Kostnadsestimering oversendt KS2 20260127	Morten Tveit (Skatteetaten)	Regneark
SSD Aksjer_Kostnadsestimering - GRAFER OG ANDRE VISUELLE PRESENTASJONER AV DATA KS2 20260127	Morten Tveit (Skatteetaten)	Regneark
20260206 KS2 Oppfølging	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon
20260303 Forvaltningskostnader – satsning aksjer	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon
20260317 KS2 UA deltakere Investering	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon
0260309 KS2 Notat 1 Organisasjon Styring Tid-kost- kval -oversendt	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon
0260319 KS2 UA deltakere Forvaltning	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon
20260323 KS2 Regelverk	Morten Tveit	Presentasjon
Søkbart offentlig aksjeeierregister oppdatert i sanntid – behov for samtidig tilgang for pressen	Morten Tveit (Skatteetaten)	Brev
SSD Aksjer_Kostnadsestimering_NyTimeprisInklReiseOgHusle	Morten Tveit (Skatteetaten)	Regneark
KS2 Besvarelse på spørsmål mottatt 10.april	Morten Tveit (Skatteetaten)	Presentasjon
SAMOA Omfang og Avgrensning	Morten Tveit (Skatteetaten)	Tilbakemelding på spørsmål fra EKS

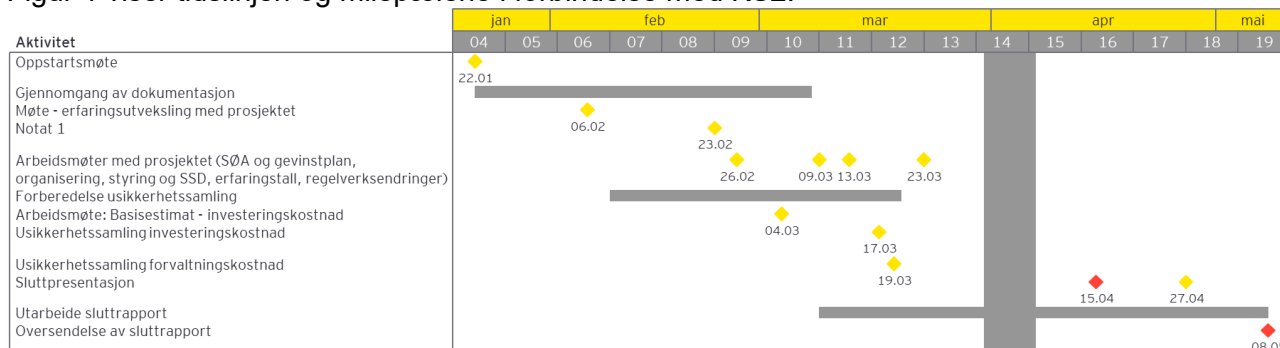
EY, WSP og Sintef leverte 6. mai 2025 KS1-rapport av konseptvalgutredningen «Konseptvalgutredning Eierskap aksjer». I avropet for KS2-prosessen kom oppdragsgiver (FIN og NFD) med følgende tilleggspresisering utover standard omfang i en KS2-prosess:

- FIN ber EKS om å gjøre en grundig vurdering av estimerte økte drift- og forvaltningskostnader som følger av tiltaket, ettersom disse de siste årene har vist seg å utgjøre en betydelig og ofte undervurdert del av prosjektets totale livsløpskostnader. Det er viktig at EKS benytter referansetall fra sammenlignbare virksomheter, erfaringsdata og metodikk for å teste estimater og usikkerhet knyttet til drift- og forvaltningskostnader.
- Under suksesskriterier (kap.1.3.5 i bilag til rammeavtalen) bes EKS særlig vurdere om det i SSD er tatt tilstrekkelig høyde for behov for regelverksutvikling og håndtering av juridiske problemstillinger i gjennomføringsfasen, herunder også handlingsrom innenfor EØS-avtalen,

EMK og andre internasjonale forpliktelser. Vi ber EKS også å vurdere om det er tatt høyde for ev. risiko knyttet til slike problemstillinger.

Vurderingene av disse punktene blir nærmere gjennomgått i rapporten.

Figur 1 viser tidslinjen og milepælene i forbindelse med KS2.



Figur 1. Tidslinje for kvalitetssikringen.

Et sammensatt team bestående av ressurser fra EY, WSP og Sintef har gjennomført kvalitetssikringen. Som Figur 1 viser, har det blitt gjennomført en rekke avklaringsmøter rundt sentrale områder i SSD, som EKS har hatt behov for å få dypere innsikt i, eksempelvis regelverksendring, organisering og styring, gevinstrealiseringsplan, samfunnsøkonomisk analyse, basisestimat og usikkerhetsanalyse investeringskostnad, med mer. Gitt departementenes tilleggsspørsmål rundt forvaltningskostnader og regelverk i avropet, ble det avholdt to møter knyttet til forvaltningskostnader, et møte med gjennomgang av erfaringstall for etatene og KS-leverandør, og en egen usikkerhetsanalysesamling knyttet til forvaltningskostnader. I tillegg hadde prosjektet et eget arbeidsmøte rundt regelverksendringer. Prosjektet, ved Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, har vært tilgjengelig og løsningsorienterte gjennom hele kvalitetssikringsprosessen, og vi opplever samarbeidet som konstruktivt med alle involverte parter. I alle arbeidsmøter og i usikkerhetsamlingene stilte relevante interessenter fra prosjektgruppen, noe som har sikret solid og bred kompetanse, som har bidratt til en god gjennomføring av KS2-prosessen. Usikkerhetene som ble flagget i Notat 1, har i løpet av KS2-prosessen blitt redegjort for av prosjektet.

3 Prosjektets endringslogg – Endringer fra KVV til SSD

3.1 Prosjektets endringslogg

Rundskriv R-108/25 beskriver endringslogg som følgende:

For å bidra til god styring og kostnadskontroll i forprosjektfasen skal det føres en endringslogg for prosjektet. Ved å loggføre endringer får prosjekteier bedre oversikt over prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid, ut fra tilgjengelig informasjon. Vesentlige endringer i føringer for og avgrensinger av prosjektet, som er grunnlag for den videre styringen, må komme frem. Dette kan være informasjon om standard som er lagt til grunn, dimensjonering for antall brukere, avgrensning mot andre prosjekter eller lignende.

Og iht. rammeavtalen med Finansdepartementet presiseres det at:

Leverandøren skal vurdere om prosjektets endringslogg i tilstrekkelig grad dokumenterer og forklarer de endringer som er oppstått og har gitt nødvendig informasjon for å styre prosjektets kostnadsutvikling i forprosjektfasen.

Prosjektet har utarbeidet en endringslogg som blir presentert i kapittel 5 og i vedlegg D. Endringsloggen viser de viktigste endringene fra prosjektets konseptvalgutredning til sentralt styringsdokument. Endringer har blitt gjort på følgende områder:

- **Målstruktur:** Effektmål 1 og 3 er omskrevne for å tydeliggjøre effekter. Det er lagt til et nytt, effektmål 4, som omhandler effekten for de skattepliktige, i tillegg til at effektmål 2 har blitt fornyet.
- **Rammebetingelser:** Det er foretatt noen mindre tekstlige justeringer i rammebetingelsene for å sikre korrekt beskrivelse av forhold knyttet til EU-regelverk.
- **Tidsplan:** Gjennomføringstiden for Aksjeeierregisteret har blitt endret fra 3 til 4 år, som følge av økt omfang og kostnad. For Aksjonærbeskatningssystemet har gjennomføringstiden økt fra 4 til 4,5 år som følge av at dette systemet kjøres i 2031 for inntektsåret 2031.
- **Omfang og kostnader:** Skyldes endringer i beregningstekniske forhold, eksempelvis justering av påslagsfaktor, prisjusteringer og timeestimat for prosjekt- og forvaltningsressurser. Endringene blir presentert per PNS-element for å tydeligere illustrere forskjellen fra KVV til SSD. Periodiseringen av ressurser som ble lagt til grunn i satsingsforslaget fra 1. desember 2025 har også blitt endret, som følge av at prosjektet har jobbet videre med trinnvis plan.
- **Samfunnsøkonomisk analyse:** Den samfunnsøkonomiske analysen har også blitt oppdatert. Den samfunnsøkonomiske netto nåverdien av prissatte virkninger har økt fra KVV. Dette skyldes i hovedsak økninger i prissatt nytte som følge av oppdaterte forutsetninger, og en ny prissatt nyttevirkning som tidligere ble vurdert som ikke-prissatt.

3.2 Kvalitetssikrers vurdering av prosjektets endringslogg

Overordnet vurderes endringsloggen som god og i henhold til kravene fra rundskriv R-108, hvor det presiseres at den skal dokumentere hvilke endringer som er besluttet å gjennomføre i løpet av forprosjektet, samt en begrunnelse for disse. I rammeavtalen med Finansdepartementet blir EKS bedt om å vurdere om prosjektets endringslogg i tilstrekkelig grad dokumenterer og forklarer de endringene som har oppstått og om den har gitt

nødvendig informasjon for å styre prosjektets kostnadsutvikling i forprosjektfasen. Vi mener SSD i tilstrekkelig grad svarer ut disse punktene.

Samtidig poengterer R-108 at endringsloggen skal inneholde hvem som har besluttet å gjennomføre endringene. SSD med tilhørende endringslogg, er godkjent av tverretattlig styringsgruppe, men i kapittel «5 Endringslogg» kunne det tydeligere ha fremgått hvem som har besluttet endringene. Videre er flere av begrunnelsene for omfangsøkninger relativt korte og overordnede. Prosjektet har gjennom KS2-prosessen utdypet begrunnelsene for endringene i avholdte arbeidsmøter og har gjennom dette bidratt til nødvendig klarhet i de foretatte endringene.

4 Mål og grensesnitt

4.1 Prosjektets samfunns mål, effektmål, resultatmål og målprioritering

Rundskriv R-108/25 beskrives strategiske mål på følgende vis:

Samfunnsmålet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. En realisering av samfunnsmålet må til en viss grad kunne tilbakeføres til prosjektet.

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Dersom det er flere effektmål, bør de være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid.

Ifølge rammeavtalen med Finansdepartementet skal kvalitetssikrer vurdere følgende:

Leverandøren skal gi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunns mål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Det skal vurderes om effektmålene reflekterer hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket og om målene er tilstrekkelig prosjektspesifikke. Det skal vurderes om de oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres. Leverandøren skal kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen.

Samfunns mål

Samfunnsmålet beskriver hvilken samfunnsutvikling tiltaket skal bygge opp under og er knyttet til prosjektets virkning på samfunnet. Samfunnsmålet skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. Samfunnsmålet er utarbeidet med utgangspunkt i etatenes strategier, politiske føringer, oppdragsbrev og opparbeidet innsikt fra problembeskrivelsen og behovsanalyse

Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag er å «bidra til økt verdiskaping gjennom å være en nasjonal registerfører og datakilde. Etaten skal forvalte registerdata på en måte som gir trygghet, orden og oversikt for næringslivet, frivillig sektor, innbyggere og offentlig sektor». Fra tildelingsbrevet for 2025 er målene at «Brønnøysundregistrenes registervirksomhet skal føre til at registrerte data i størst mulig grad og til enhver tid er sikre og korrekte». Videre skal «Brønnøysundregistrene føre til en økt digital registerforvaltning, og løsninger som gir økt digital samhandling med og mellom ulike aktører i samfunnet».

Skatteetatens samfunnsoppdrag er å sikre finansieringen av velferdssamfunnet. Etaten har ansvar for at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte. Et av målene i tildelingsbrevet for 2025 er at «skatte- og opplysningspliktige skal oppleve at ordningene til Skatteetaten legger til rette for enkel og riktig registrering, rapportering og innbetaling.» Videre skal Skatteetaten "ha en effektiv og sikker innsamling, bearbeiding og tilgjengeliggjøring av slik informasjon nasjonalt og internasjonalt. De skatteopplysningspliktige skal møte profesjonell og effektiv saksbehandling, få god informasjon og oppleve at informasjonen forvaltes på en god og trygg måte».

Med utgangspunkt i etatenes samfunnsoppdrag, oppdragsbrev fra departementene og utført behovsanalyse, har prosjektet definert følgende samfunns mål:

Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere.

Tilgang innebærer at informasjon er lett tilgjengelig for alle som har hjemmel og et tjenstlig behov for opplysningene. Riktige opplysninger sikrer at opplysningene er korrekte, oppdaterte og av tilstrekkelig kvalitet. Dette vil igjen gi en tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse siden riktig og oppdatert informasjon legger grunnlag for informerte beslutninger, noe som igjen vil resultere i økt tillit til det offentlige.

Effektmål

Det er definert fire effektmål i forbindelse med dette prosjektet. Effektmålene tar utgangspunkt i brukerperspektiv og skal reflektere hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket (det offentlige, næringsliv og samfunnet i stort). Ifølge SSD er effektmålene prioritert i følgende rekkefølge: E2, E3, E1 og til slutt E4. Tabell 4 beskriver de fire effektmålene og sammenligner med KVV. Effektmålene er sortert iht. den prioriterte rekkefølgen til målene.

Tabell 4: Prosjektets effektmål i prioritert rekkefølge, SSD vs. KVV.

Effektmål	SSD	KVV
E2	Mulighet for riktigere og mer effektiv myndighetsutøvelse ved bruk av eierskapsopplysninger	Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.
E3	Stabil og sikker produksjon og økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet	Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold
E1	Opplysningspliktige bruker mindre tid på å overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger	Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger
E4	Bedre tjenester for skattepliktige og økt etterlevelse av skattereglene	Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for skattemyndighetene

Resultatmål

Resultatmålene for prosjektet er den mest konkrete delen av målstrukturen. De viser hva prosjektet faktisk skal levere, og oppsummert i Tabell 5 nedenfor.

Tabell 5: Prosjektets resultatmål med beskrivelse.

Resultatmål	Beskrivelse
R1	En felles informasjonsmodell for eierskapsopplysninger aksjer er etablert i en første versjon ila 2027.
R2	Regelverk for digital aksjeeierbok og samordning av rapportering av eierskapsopplysninger er utviklet og oppdatert slik at det kan bli vedtatt ila 2028.
R3	Alle (100 %) aksjeselskaper kan rapportere eierskapsopplysninger samordnet til et aksjeeierregister og for aksjonærbeskatning fra sluttbrukersystemer ila 2030.
R4	Brønnøysundregistrene har etablert et aksjeeierregister om norske AS, ASA og SE, som inneholder komplette, fullstendige og rettidige data for tilgjengeliggjøring til offentlige myndigheter ila 2030.
R5	Skatteetaten har etablert et nytt og modernisert aksjonærbeskatningssystem, migrert alle nødvendige data og sanert dagens aksjonærregister ila 2031.
R6	Skatteetaten har tatt i bruk opplysninger fra aksjeeierregisteret til analyse, kontroll og innkreving ila 2031.

Prioriteringer mellom tid, kost og kvalitet er ikke omtalt i SSD.

4.2 Kvalitetssikrers vurdering av samfunnsmål, effektmål og målprioritering

Samfunns- og effektmålene vurderes å være i tråd med behovene og formål som er adressert i oppdragsbrevene fra Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, både for konseptvalgutredningen og forprosjektet. Effektmålene anses å være tydelig koblet opp mot det overordnede samfunnsmålet, og basert på behovsanalysen vurderes de strategiske målene å være i samsvar med aktuelle samfunns- og brukerbehov. SSD beskriver også hva som skal til for å nå de ulike effektmålene, eksempelvis gjennom gevinstkartene som presenteres i vedlegg F. Disse kartene er visuelle fremstillinger av hvordan prosjektets leveranser resulterer i brukerendringer, som igjen understøtter realiseringen av gevinster og til slutt oppnåelse av tiltakets effektmål. Gjennom KS2-prosessen har disse kartene blitt tydeliggjort for oss, og prosjektet oppleves å ha god kontroll på hvordan disse skal anvendes og følges opp i praksis for å bidra til definert måloppnåelse.

Resultatmålene, er det mest detaljerte og det mest operasjonaliserte nivået av mål i prosjektet på nåværende tidspunkt. Resultatmålene oppleves som konkrete, målbare og tidfestede. Samlet sett vurderes de å være i samsvar med SMARTE-kriteriene (spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle), samtidig som de er forankret i samfunns- og effektmålene. Videre vurderer vi også resultatmålene som hensiktsmessige utformet med tanke på videre nedbrytning til eksempelvis OKR-er som kan bidra til operasjonalisering av styringen i prosjektet.

Mangelen på prioritering mellom tid, kost og kvalitet i SSD er noe som kan svekke styringen av prosjektet. I løpet av KS2-prosessen har følgende prioritering blitt forankret i prosjektets tverretatlige styringsgruppe:

1. Kost
2. Kvalitet
3. Tid

Denne prioriteringen bør oppdateres i SSD for å bidra til mer effektiv styring og riktig prioritering gjennom prosjektgjennomføringen. Vi observerer at resultatmålene er tydelig koblet mot tid og kvalitet, men at ingen av dem er knyttet til kostnader, som er gitt første prioritet. For å synliggjøre denne prioriteten bør kostnadsprioritet reflekteres i styringsrammen, indikatorsett og prioriteringsmekanismer.

4.3 Prosjektets grensesnitt

SSD beskriver grensesnitt bredt og helhetlig, og omfatter både organisatoriske, tekniske og merkantile grenseflater. Grensesnittene dekker samhandling mellom etater, roller og ansvar, kostnadsansvar samt koordinering av fremdrift og leveranser på tvers av aktører. Tiltaket berører et omfattende og sammensatt interessentlandskap, bestående av både offentlige og private aktører, og SSD legger derfor til grunn behovet for strukturert og løpende dialog med disse for å sikre gjennomførbarhet og redusere risiko i prosjektet. Arbeids- og referansegrupper fremheves som sentrale arenaer for avklaringer, særlig knyttet til tekniske grensesnitt og praktisk samhandling.

Et sentralt grensesnitt i tiltaket er innrapportering fra næringslivet, herunder aksjeselskaper og deres systemleverandører. SSD understreker at løsningen forutsetter tett samarbeid med sluttbrukersystemer for at nye rapporteringskrav og prosesser skal kunne gjennomføres i praksis. For å understøtte dette legger prosjektet til grunn at aktører som sluttbrukersystemer og offentlige myndigheter skal få tilgang til testmiljøer, API-er og nødvendig teknisk dokumentasjon. Dette skal bidra til forutsigbarhet i utviklingsarbeidet, sikre kvalitet i integrasjoner og legge til rette for effektiv innføring av løsningene.

SSD avgrenser samtidig prosjektets ansvar når det gjelder tilgang til eierskapsopplysninger for private aktører som bank, finans og media. Dette er per i dag utenfor tiltakets omfang, men dokumentet anerkjenner at dette kan endres ved eventuelle regelverksendringer. Videre beskrives grensesnitt mot øvrige pågående og planlagte prosjekter i Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket, og det tas høyde for disse i planleggingen. God koordinering av fremdrift, regelverksutvikling og tekniske løsninger fremheves som en forutsetning for å redusere gjennomføringsrisiko og sikre helhetlig måloppnåelse i tiltaket.

4.4 Kvalitetssikrers vurdering av grensesnitt

I tråd med kravene i R-108/25 vurderer vi at SSD gir en gjennomarbeidet og solid beskrivelse av prosjektets grensesnitt under kapittel «1 Overordnede rammer». Fremstillingen viser en helhetlig forståelse av grensesnittbegrepet, og omfatter både organisatoriske, tekniske og merkantile grenseflater. Dette bidrar til å synliggjøre prosjektets kompleksitet og avhengigheter på et overordnet nivå som er relevant for styring og beslutning.

Vi vurderer videre at kartleggingen av grensesnittene mot det brede interessentlandskapet, herunder næringslivet, systemleverandører og offentlige aktører, samt mot pågående og planlagte interne prosjekter, fremstår som relevant og gjennomtenkt. SSD viser bevissthet

rundt behovet for koordinering på tvers av aktører og tiltak, og legger til grunn etablerte arenaer for dialog og avklaringer, som for eksempel referansegrupper og informasjonsmøter, noe som er viktig for å redusere risiko knyttet til samhandling og gjennomføring.

At grensesnittene er godt beskrevet og reflektert i styringsdokumentet, vurderes som et vesentlig bidrag til å belyse sentrale avhengigheter og faktorer som kan påvirke prosjektets fremdrift, kostnader og måloppnåelse. Dette gir et bedre grunnlag for aktiv styring i gjennomføringsfasen og legger til rette for tidlig identifisering og håndtering av risiko knyttet til slike avhengigheter.

5 Organisering og styring

Prosjektets organisering og styring blir nærmere beskrevet i det sentrale styringsdokumentet (SSD). SSD danner samtidig kontrakten mellom prosjektleder og prosjekteier for prosjektgjennomføringen, og oppdateres fortløpende. For at SSD skal danne et godt underlag for styring av prosjektet på fremdrift, budsjett, omfang og kvalitet, samt den tilknyttede risikoen mot disse styringsparametrene, bør det inneholde¹:

-
- *Overordnede rammer (Hensikt, krav og hovedkonsept / Prosjekt mål / Kritiske suksessfaktorer / Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen / Grensesnitt)*
 - *Prosjektstrategi (Strategi for styring av usikkerhet / Gjennomføringsstrategi / Kontraktsstrategi / Organisering og ansvarsdeling)*
 - *Prosjektstyringsbasis (Arbeidsomfang, herunder endringsstyring / Prosjektnedbrytningsstruktur PNS / Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan / Gevinstrealiseringsplan / Tidsplan / Intern kvalitetssikring)*
-

Videre skal ekstern kvalitetssikrer iht. rammeavtale med Finansdepartementet, vurdere og gi anbefaling på følgende:

Leverandøren skal gi tilråding om hvordan prosjektet, innenfor gjeldene regelverk, bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og innenfor den anbefalte kostnadsrammen inkl. avsetning for usikkerhet. Leverandøren skal etterprøve om føringer fra valgt kontraktstrategi og kontraktens mekanismer gjenspeiles i prosjektets organisasjonsstruktur.

...

Leverandøren skal kontrollere at det foreligger en gevinstrealiseringsplan i tråd med fastsatte krav, og om planens detaljeringsgrad er tilpasset prosjektets behov. Det skal vurderes om planen i tilstrekkelig grad inneholder realistiske tiltak for oppfølging og gevinstuttak ut fra hvem gevinstene tilfaller og hvor lett de lar seg realisere. Det skal videre vurderes om det er sannsynlig at prosjektet vil greie å realisere akseptabel nytte gitt tidligere føringer og usikkerhet om nyttesiden.

5.1 Prosjektorganisasjon og styringsmodell

Sentralt styringsdokument beskriver en styringsmodell som er tilpasset tiltakets omfang, kompleksitet og tverretatlige karakter. Prosjektet er organisert som ett hovedprosjekt med underliggende prosjekter i hver etat, der hovedprosjektet skal sikre helhetlig styring, koordinering og fremdrift på tvers av etatene. Denne organiseringen er valgt for å håndtere sterke avhengigheter mellom løsningene som skal etableres, samtidig som det tydeliggjøres ansvar og gjennomføringslinjer innenfor hver etat. Både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har lagt erfaringer fra tidligere store og komplekse prosjekter til grunn ved utforming av styringsmodellen, herunder etablerte praksiser for porteføljestyling, prosjektstyring og samhandling.

¹ R-108/25 «Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten»

SSD legger vekt på tverretattlig samordning for å sikre helhetlig gjennomføring. En tverretattlig styringsgruppe er etablert som arena for koordinering, beslutninger og håndtering av avvik som treffer på tvers av de to prosjektene. Den tverretattlige styringsgruppen består av interessenter fra aktuelle divisjoner og avdelinger i begge etater, inkludert representanter fra forretningside og IT. Hovedprosjekteier leder den tverretattlige styringsgruppen, som behandler beslutnings-, drøftings- og informasjonssaker knyttet til tiltaket som helhet og de underliggende prosjektene. Denne strukturen skal sikre felles forståelse av prioriteringer, avhengigheter og risiko, samt legge til rette for tidlig eskalering ved behov. Den overordnede styringsmodellen illustreres i Figur 2, hentet fra SSD:



25

situasjonsforståelse og håndtering av avhengigheter mellom prosjektene. Den tverretatlige styringsgruppen er det sentrale beslutningsorganet for saker som berører begge prosjekter, herunder prioriteringer, fremdrift, risiko og større avvik, mens prosjektlederforum og hovedprosjektkontoret skal sikre operativ koordinering, informasjonsdeling og konsistent rapportering. Denne kombinasjonen av klare gjennomføringslinjer i hver etat og faste tverretatlige styrings- og samhandlingsarenaer er ment å gi både nødvendig autonomi i gjennomføringen og tilstrekkelig styringskraft til å sikre helhetlig fremdrift og måloppnåelse for tiltaket samlet sett.

Hovedprosjektkontor er etablert for å ivareta fellesfunksjoner for hele tiltaket, herunder hovedprosjektledelse, prosjektstøtte, usikkerhetsstyring og oppfølging av gevinstrealiseringsplanen. Hovedprosjektleder har ansvar for å utarbeide og følge opp helhetlige årsplaner, sikre konsolidert rapportering fra prosjektene og legge frem samlet status for tverretatlig styringsgruppe og tverrdepartementalt koordineringsforum. I tillegg er det etablert et prosjektlederforum som skal fungere som et operativt samarbeids- og koordineringsnettverk mellom prosjektledere og prosjektstøtte i de to etatsprosjektene. Forumet skal bidra til løpende informasjonsdeling, avklaringer av avhengigheter og koordinering av fremdrift på tvers av arbeidsstrømmene. Dette er illustrert i Figur 3.



Figur 3. Prosjektleder forum – nettverk. (Hentet fra SSD)

Roller, ansvar og beslutningslinjer er beskrevet i SSD. Hvert av etatsprosjektene har egen prosjekteier, styringsgruppe og prosjektleder, med definerte leveranser, rapporteringskrav og eskaleringsrutiner mot hovedprosjektet. SSD angir også hvilke typer beslutninger som skal behandles på henholdsvis prosjekt-, hovedprosjekt- og departementsnivå, og hvordan saker løftes mellom fora. Tabell 6 illustrerer prosjektets ulike roller med beskrivelse ansvar og leveranser:

Tabell 6. Roller og tilhørende ansvar. (Hentet fra SSD)

Rolle	Beskrivelse av ansvar og leveranser
Prosjekteier med styringsgruppe	Prosjektets øverste styrende organ. Prosjekteier og styringsgruppe styrer sine prosjekter i tiltaket og er ansvarlig for at prosjektet når sine mål innenfor avtalte rammer på omfang, tid, kost, kvalitet og virkninger. Prosjekteier med styringsgruppen tar beslutninger innenfor rammer satt av etatenes porteføljestyret og tverretattlig styringsgruppe. Prosjekteier er beslutningstager. Øvrige deltagere i styringsgruppen representerer sin linjeenhets ansvarsområde, er rådgiver til prosjekteier og forplikter egen enhet på de beslutninger som tas - unntatt dersom det tas dissens. Ved dissens er det definerte eskaleringsrutiner Prosjekteier rapporterer til hovedprosjekteier og tverretattlig styringsgruppe innenfor de gitte rammer. De årlige rammer godkjennes gjennom en «Årsplan» i forkant av hvert trinn for hovedleveranser per resultatmål med ressursbehov, økonomisk behov, tidsplaner med faser (eksempelvis tertialvis), bidrag til effektmål.
Prosjektleder	Prosjektleder er ansvarlig for en effektiv gjennomføring av prosjektet og at prosjektet gjennomføres i henhold til mandat, vedtatte prosesser og rutiner. Prosjektleder har ansvar for å rapportere fremdrift, økonomi og risiko til prosjektets styrende organer, inkludert hovedprosjektleder.
Gevinsteier	Gevinsteier er ansvarlig for realisering av gevinstene til prosjektet. Kan være en linjeansvarlig som sitter i styringsgruppen.
Fagråd i etatene og referansegrupper	Rådgivende organer som gir veiledning og innsikt til et prosjekt. Fagrådet kan både være med eller uten beslutningsmyndighet.
Oppdragsansvarlig IT i Skatteetaten	Oppdragsansvarlig er IT-ledelsens representant med ansvar for prosjektet for å sikre at IT ivaretar sitt ansvar som leverandør av prosjektet innenfor rammen av tid, kost og kvalitet. Sikre at leveranser fra prosjektet har et innhold og en kvalitet som gjør IT i stand til å påta seg ansvaret for maskinell produksjon, brukerstøtte, drift og forvaltning når prosjektet er avsluttet

5.2 Kvalitetssikrers vurdering av prosjektorganisasjon og styringsmodell

Vi vurderer at de overordnede kravene til organisering og styring av prosjektet, slik de følger av R-108/25, i hovedsak er oppfylt. Sentralt styringsdokument beskriver roller, ansvar, styringsfora og beslutningslinjer, og gir et helhetlig bilde av hvordan prosjektet er ment styrt og organisert på tvers av etatene. Styringsmodellen er tilpasset prosjektets tverretatlige karakter og de sterke avhengighetene mellom delprosjektene, og fremstår som gjennomtenkt.

Samtidig vurderer vi at SSD i sin nåværende form er omfattende og kompleks som operativt styringsdokument for gjennomføring av prosjektet. Dokumentet inkluderer blant annet etatsvise prosjektmetodikker som en integrert del av SSD, der det etter vår vurdering ville vært mer hensiktsmessig å henvise til disse. Bruk av ulike etatsvise prosjektmetodikker i delprosjektene innebærer også en iboende risiko i et prosjekt som skal gjennomføres som ett integrert tiltak, særlig i grensesnittene mellom de to enkelt-prosjektene. Dette stiller økte krav til felles forståelse av styringsprinsipper og konsekvent praktisering på tvers. Gjennom KS2-prosessen fremkommer det at prosjektet er underveis med å redusere og spisse innholdet i SSD, noe vi ser på som positivt, og vil bidra til tydeligere styringsrammer for prosjektgjennomføringen.

Styringsmodellen er kompleks, med flere styringsgrupper, fora og koordineringsarenaer på ulike nivåer, se Figur 2 over som er gjengitt fra SSD. En slik modell kan være hensiktsmessig gitt prosjektets størrelse og kompleksitet, men forutsetter samtidig høy modenhet i styringen og god koordinering mellom aktørene. Begge etater har erfaring med større digitaliseringsprosjekter, og styringsmodellen er bygd på erfaringer fra slike komplekse prosjekter. Dette vurderes som en styrke. Et slikt tverretatlig og tverrdepartementalt prosjekt vil ha en kompleks struktur av natur, og vi vurderer at det ikke finnes en åpenbart bedre modell, enn den styringsmodellen som blir presentert i prosjektet.

Rolle- og ansvarsdeling som beskrives i Tabell 6 vurderes som sentral for å sikre effektiv styring og koordinert fremdrift i et prosjekt som gjennomføres parallelt i to etater, men med felles mål og sterke gjensidige avhengigheter. Etter vår vurdering er det i SSD i begrenset grad tydeliggjort hvordan styringslinjene skal fungere i praksis for å ivareta helheten i tiltaket. Manglende konkretisering av samspill og beslutningsflyt mellom hovedprosjekt og de to enkelt-prosjektene kan skape utfordringer i kritiske faser, for eksempel ved motstridende prioriteringer mellom prosjektene, ulik intern prioritering av prosjektene i porteføljestyringen i den enkelte etat, samt ved overgang fra skyggedrift til produksjon og behov for raske regelverksavklaringer.

Etter vår vurdering bør styringsmekanismene ytterligere tydeliggjøres, særlig når det gjelder beslutnings- og rapporteringslinjer, eskalering og krav til styringsinformasjon. I et prosjekt med flere styringsnivåer, sterke tverretatlige avhengigheter og høy usikkerhet, er det ikke tilstrekkelig at roller og fora er beskrevet på overordnet nivå. Det bør også fremgå tydelig hva som skal rapporteres, når det skal rapporteres, til hvem, og hvordan avvik, usikkerhet og beslutningsbehov skal løftes fra det enkelte prosjekt til hovedprosjekt og videre til ansvarlige departementer. Dette er særlig viktig for å sikre en helhetlig usikkerhetsstyring og for å etablere nødvendig tydelighet om prioriteringer og avveininger mellom tid, kostnad og kvalitet. Videre mener vi det er viktig at SSD i større grad synliggjør departementenes rolle i styringen av etatene, herunder hvordan departementene skal holdes løpende orientert om status, risiko og måloppnåelse, og hvilke krav og forventninger de skal stille til rapportering og håndtering av vesentlige avvik. En slik tydeliggjøring vil bidra til å redusere risikoen for uklar

ansvarsutøvelse, styrke beslutningsgrunnlaget på tvers av styringsnivåene og bidra til mer forutsigbar og effektiv gjennomføring.

For å sikre god styring i et prosjekt med denne kompleksiteten, vurderer vi det som avgjørende med tydelig ledelsesforankring og aktiv styringsstøtte i begge etater, samt velfungerende arenaer på tvers med reell beslutningsmyndighet. Videre vurderer vi at rollefordelingen mellom hovedprosjektleder og prosjektledere i de to enkelt-prosjektene fremstår som delvis overlappende og bør tydeliggjøres ytterligere. Det er særlig viktig å sikre at hovedprosjektleder har en rolle i prosjektet totalt med et tydelig mandat, myndighet og handlingsrom til å styre prosjektet helhetlig, herunder god usikkerhetsstyring på tvers av tiltaket, håndtere avhengigheter, og sikre at prosjektet som helhet leverer innenfor prosjektets rammer og i henhold til prioriteringen av 1) kost, 2) kvalitet og 3) tid. Dette kan for eksempel gjøres ved at hovedprosjektleder er medlem i styringsgruppene til begge delprosjektene med et tydeliggjort ansvar for og mandat til å kunne ivareta helheten i tiltaket, på tvers av de to enkelt-prosjektene. For å bidra til dette, foreslår vi at P40 tillegges hovedprosjektleder, som sammen med leder av de to styringsgruppene kan beslutte innenfor denne rammen. P40 brytes videre opp til hvert av de prosjektene (dette er illustrert i kapittel 13.1 Kostnadsramme, styringsramme og styringsreserve). Prosjektleder for det enkelte prosjekt tildeles basisestimatet, med et ansvar og mandat om å styre det enkelte prosjekt innenfor disse rammene. Forventet verdi (~P50) tildeles hovedprosjekteier, i tråd med at ansvaret for tiltaket som helhet ligger hos hovedprosjekteier og allerede foreslått fordeling i SSD. Denne økonomiske fordelingen vil bidra til at faktisk myndighet legges på aktive styringsnivå i hovedprosjektet og det enkelte prosjekt, med formål om å bidra til at tiltaket som helhet styres med mål om helhetlig måloppnåelse iht. forventningene og med mål om redusert gjennomføringsrisiko. Vår selvstendige usikkerhetsanalyse er utført på tiltaket som helhet (for detaljer se kapittel 7.4 - 7.7) og viser at Prosjektets gjennomføringsevne (U5-2) er den største usikkerhetsdriveren for prosjektet som helhet. Den foreslåtte justeringen av økonomiske rammer, fordeling og tydeliggjøring av ansvar gir grunnlag for:

- God usikkerhetsstyring på tvers av tiltaket
- Korte beslutningsveier, både i de to prosjektene og på tvers
- Å redusere risiko for ulik prioritering i den enkelte etat
- De to styringsgruppene blir aktive, rådgivende bindeledd inn i etatene

Et annet alternativ for ytterligere å forenkle og styrke styringslinjene i prosjektet som helhet, kan også være å ta bort styringsgruppene for de to enkelt-prosjektene fra prosjektets styringslinje. De vil kunne fortsette som rådgivende organer for den enkelte etat etter behov.

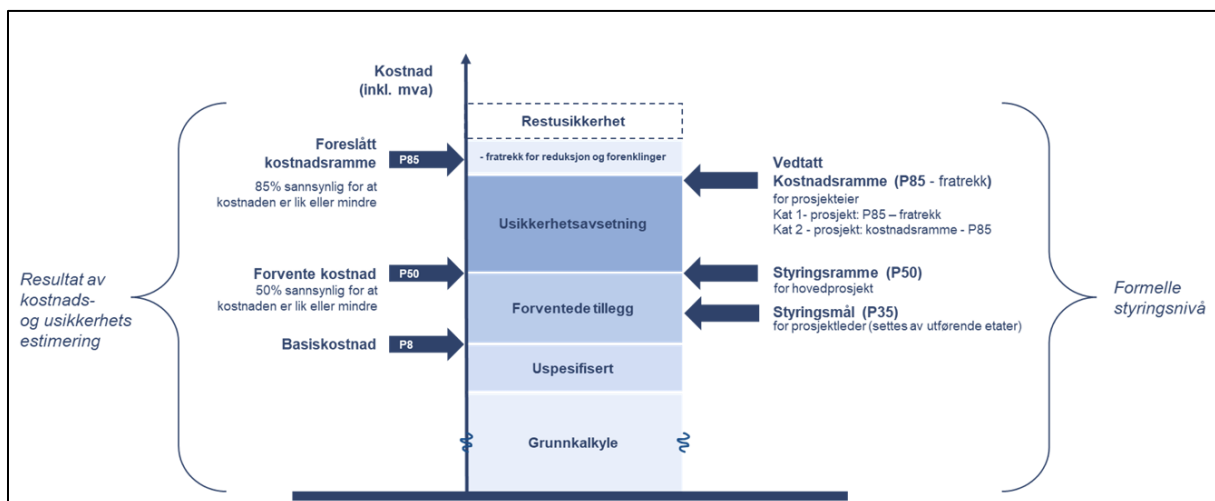
5.3 Finansieringsmodell

Sentralt styringsdokument beskriver en finansieringsmodell som er tett koblet til prosjektets usikkerhetsstyring og tverretatlige organisering. Skatteetaten og Brønnøysundregistrene tildeles midler tilsvarende basiskostnad, inkludert uspesifisert (P8), basert på planlagt ressursbruk og arbeidsomfang i de respektive delprosjektene.

SSD legger til grunn at ved uforutsette kostnader skal prosjektet først vurdere muligheter for reduksjoner eller omprioriteringer innenfor eksisterende rammer. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, kan alternativ finansiering vurderes. Som et overordnet prinsipp fremheves det at det skal utvises en restriktiv praksis for å benytte midler fra P50, særlig i prosjektets tidlige faser. Dette er ment å bidra til god kostnadskontroll og redusere risikoen for anvendelse av usikkerhetsavsetninger.

Styringsmål for hovedprosjektet er i SSD satt til P35, og differansen mellom basiskostnad (P8) og styringsmålet tildeles de to etatene i henhold til deres anslåtte andel av basiskostnaden. Denne andelen er henholdsvis 35% til Brønnøysundregistrene og 65% til Skatteetaten. Den resterende andelen av P50 tildeles Skatteetaten i rollen som hovedprosjekteier og disponeres av den tverretatlige styringsgruppen. Denne ordningen er ment å gi nødvendig fleksibilitet til å håndtere felles usikkerhet og uforutsette hendelser som berører begge delprosjektene, samtidig som disponeringen skjer gjennom etablerte tverretatlige styringsarenaer.

SSD beskriver videre at Finansdepartementet, som eierdepartement og oppdragsgiver, disponerer den overordnede usikkerhetsavsetningen. Dersom det oppstår behov for midler utover prosjektets styringsramme (P50), skal Skatteetaten og Brønnøysundregistrene fremme søknad til Finansdepartementet om å disponere midler fra denne avsetningen. Slike søknader skal behandles i tverrdepartementalt forum, noe som sikrer forankring og kontroll på departementsnivå ved eventuelle endringer i prosjektets finansielle rammer. Figur 4 illustrerer sentrale begreper i prosjektets finansieringsmodell:



Figur 4. Kostnadsramme, styringsramme og styringsmål for prosjektet. (Hentet fra SSD)

5.4 Kvalitetssikrers vurdering av finansieringsmodell

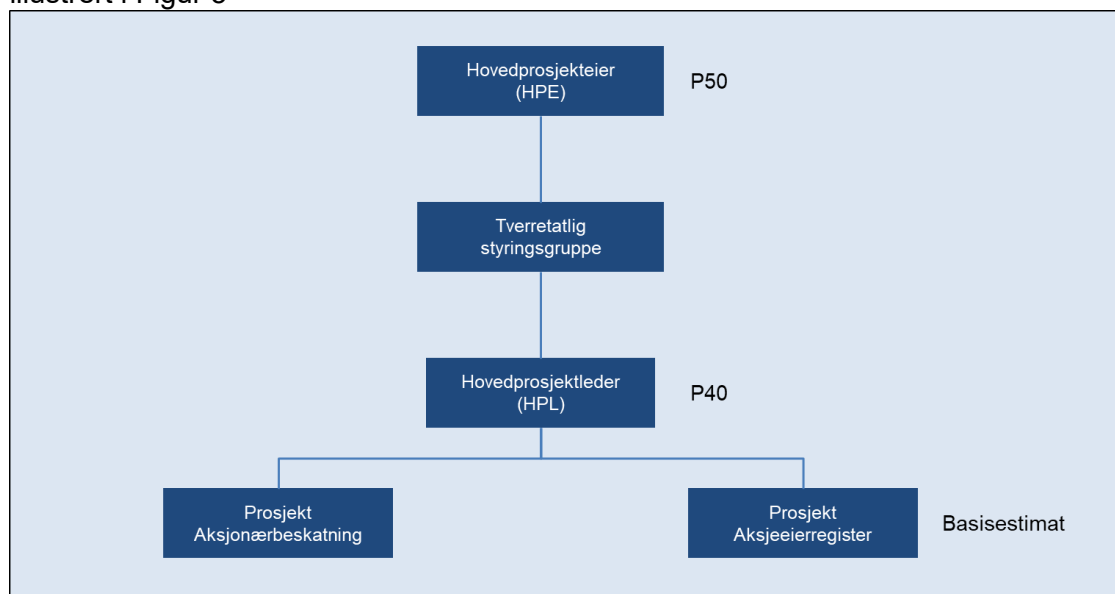
Vi vurderer prosjektets finansieringsmodell som gjennomarbeidet og i hovedsak hensiktsmessig utformet. Modellen gir klare rammer for tildeling og disponering av midler, tydelig rollefordeling mellom etatene, hovedprosjekteier og departementene, samt en strukturert håndtering av usikkerhet gjennom bruk av P-nivåer. Denne tilnærmingen legger etter vår vurdering til rette for at etatene får nødvendig finansiering til å gjennomføre planlagte aktiviteter innenfor definerte rammer, samtidig som usikkerhet håndteres strukturert gjennom prosjektets styringsmodell.

Samtidig vurderer vi at god samordning og kommunikasjon vil være en avgjørende forutsetning for at finansieringsmodellen skal fungere etter intensjonen. Dette gjelder både samordning mellom de to enkelt-prosjektene, herunder mellom prosjektene og styringslinjene i etatene, samt dialog og avklaringer med eierdepartementene. Det vil være avhengigheter mellom prosjektenes leveranser, og forsinkelser eller endringer i ett prosjekt vil med stor sannsynlighet kunne få direkte konsekvenser for fremdrift og kostnader i det andre. Mangelfull koordinering og informasjonsdeling kan dermed øke risikoen for budsjettoverskridelser og/eller forsinkelser i hovedprosjektet som helhet.

Vi vurderer videre at høy grad av transparens på forbruk, budsjettstatus og prognoser, sett i sammenheng med fremdrift, er særlig viktig i dette prosjektet. Løpende og konsolidert oversikt på tvers av de enkelte prosjektene vil være nødvendig for å identifisere avvik tidlig, håndtere usikkerhet og unngå overraskelser og uenigheter knyttet til disponering av felles midler, herunder P50. Det er heller ikke slik at kostnadsutviklingen i de to prosjektene nødvendigvis vil være synkron, noe som stiller krav til felles rapporteringspraksis og tydelig forventningsstyring og informasjonsdeling mellom prosjektene og i de tverretatlige styringsforaene.

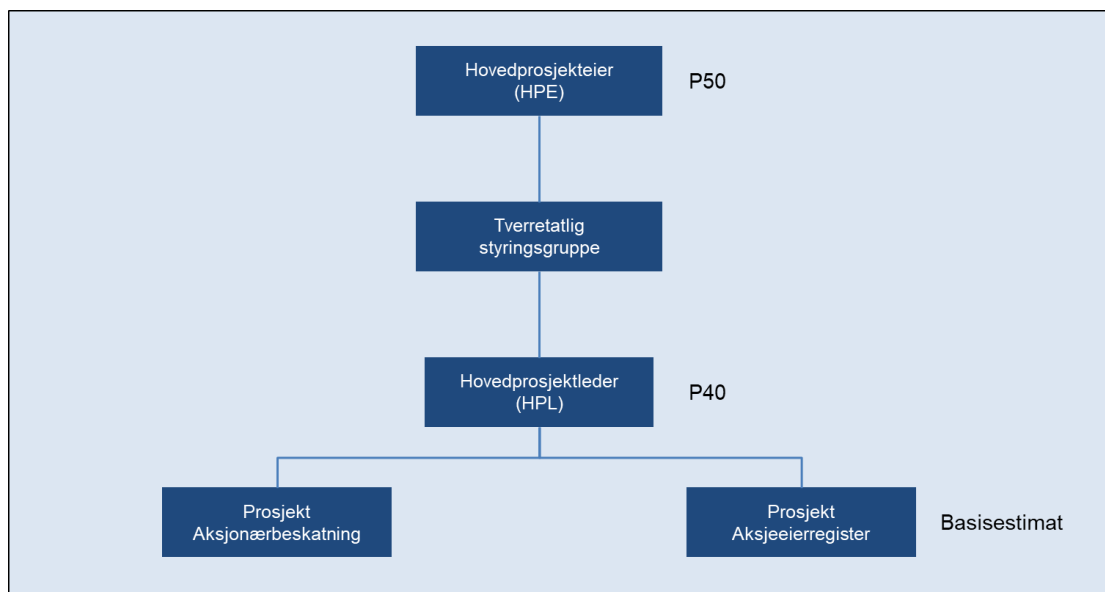
At begge eierdepartementene er godt kjent med finansieringsmodellen og hva den innebærer i praksis, vurderes som en viktig forutsetning for god, effektiv og helhetlig styring. En felles forståelse av hvordan midler disponeres, i tilfeller der det er aktuelt å søke om ytterligere finansiering, og hvordan slike saker behandles, vil gi departementene bedre forutsetninger for å utøve styring etter behov. Skatteetaten, som hovedprosjekteier og forvalter av resterende andel av P50, har et særskilt ansvar for å sikre at hovedprosjektet samlet sett gjennomføres innenfor vedtatte budsjettrammer, og at disponeringen av usikkerhetsavsetninger skjer på en koordinert og kontrollert måte til det beste for tiltaket som helhet.

Finansieringsmodellen er et viktig verktøy for å sikre operasjonalisering av styringsmekanismene i praksis. Vi foreslår derfor enkelte justeringer i finansieringsmodellen, illustrert i Figur 5



der:

- Hvert av de to prosjektene tildeles Basiskostnad for hvert prosjekt
- Hovedprosjektleder tildeles Styringsmål (P40). Vi foreslår at hovedprosjektleder sammen med leder av hver av de to styringsgruppene for prosjektene beslutter eventuelle anvendelse iht. de retningslinjer som er gitt. Dette grepet bidrar til at hovedprosjektleder får en tydeligere, styrende rolle.
- Hovedprosjekteier tildeles Styringsramme (forventet verdi (~P50), tilsvarende som i SSD.

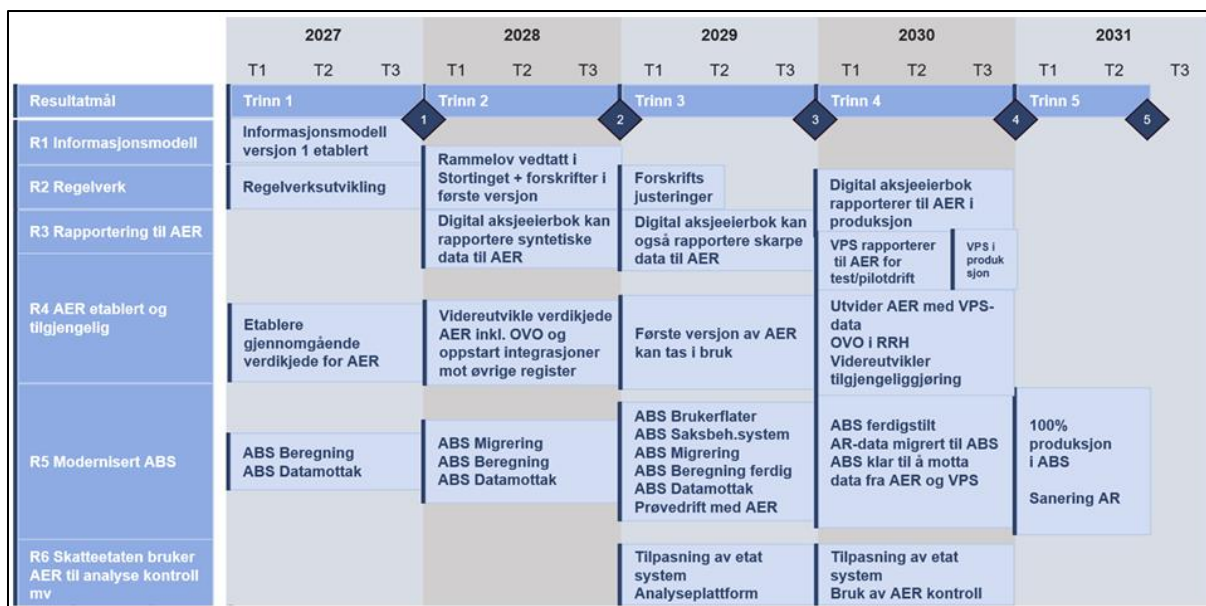


Figur 5. EKS forslag til justert tildeling av kostnadsramme, styringsmål og basisestimat.

5.5 Prosjektets gjennomføringsstrategi og fremdriftsplan

Sentralt styringsdokument beskriver en gjennomføringsstrategi som er basert på trinnvis realisering, der prosjektet deles inn i klart definerte faser med tilhørende styringsobjekter, beslutningspunkter og milepæler. Denne tilnærmingen er valgt for å håndtere usikkerhet, sikre nødvendig læring underveis og legge til rette for gradvis realisering av gevinster. Gjennomføringsstrategien legger opp til at løsningene utvikles og tas i bruk trinnvis, samtidig som det opprettholdes kontroll med omfang, kostnader og kvalitet på tvers av de to delprosjektene.

Fremdrifts- og milepælsplanen, slik den er beskrevet i SSD, gir en samlet og strukturert oversikt over hovedaktiviteter og sentrale leveranser i både hovedprosjektet og de etatsvise prosjektene. Planen er delt inn i totalt fem trinn, hvor hvert trinn er ett år, med tertiale faser. I tillegg viser planen viktige milepæler knyttet til blant annet regelverksavklaringer, utvikling av tekniske løsninger, etablering av integrasjoner, test- og verifikasjonsløp, skyggedrift og overgang til produksjon. Kapittel 3.8 utdyper disse milepælene ytterligere og synliggjør hvordan fremdriften er brutt ned i konkrete leveranser og tidsperioder, noe som bidrar til økt transparens og etterprøvbarehet i planleggingen. Fremdriftsplanen starter i 2027 og om alt går etter planen skal prosjektet være levert og ferdigstilt innen andre tertial av 2031:



Figur 6. Framdrifts- og milepælsplan. (Hentet fra SSD)

SSD legger stor vekt på at fremdriftsplanen forutsetter tett koordinering mellom de to etatsprosjektene. Flere av milepælene er gjensidig avhengige, og fremdrift i ett prosjekt er en forutsetning for videre progresjon i det andre. Dette gjelder særlig i grensesnittene mellom aksjeeierregisteret og aksjonærbeskatningssystemet, hvor både tekniske, funksjonelle og avklaringer rundt regelverksendringer må være på plass for å sikre samlet fremdrift. Framdrifts- og milepælsplanen reflekterer disse avhengighetene, og understreker behovet for løpende samordning og felles prioriteringer.

Samtidig fremgår det av SSD at fremdriften er sårbar for en rekke forhold som kan påvirke leveransene. Avhengighet til regelverksutvikling og eksterne beslutningsprosesser, dialog med interessenter og eksterne aktører, tilgang på tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, både internt og eksternt, samt kompleksitet knyttet til teknisk integrasjon og datakvalitet, fremstår som sentrale risikofaktorer. Videre kan forsinkelser i ett av delprosjektene få direkte konsekvenser for det andre, noe som kan medføre behov for justeringer i både fremdriftsplan og ressursbruk. Den trinnvise gjennomføringsstrategien er ment å gi handlingsrom til å håndtere slike utfordringer, men forutsetter samtidig aktiv styring og tett oppfølging av fremdriften.

Samlet sett beskriver SSD en gjennomføringsstrategi og fremdrifts- og milepælsplan som søker å balansere behovet for fremdrift med behovet for kontroll, risikohåndtering og koordinering på tvers av prosjektene. Kombinasjonen av trinnvis realisering, tydelige milepæler og en mer detaljert fremdriftsplan i kapittel 3.8 gir et godt utgangspunkt for styring av et komplekst og tverretattlig prosjekt, samtidig som det stilles høye krav til samhandling, beslutningsevne og oppfølging i gjennomføringsfasen.

5.6 Kvalitetssikrers vurdering av gjennomføringsstrategi og fremdriftsplan

Vi vurderer prosjektets gjennomføringsstrategi som hensiktsmessig og godt tilpasset tiltakets kompleksitet og risikobilde. Det er positivt at prosjektet eksplisitt har fulgt opp anbefalingene fra KS1 om å legge til grunn en strategi for trinnvis realisering, og at dette er tydeliggjort i SSD. En trinnvis tilnærming gir bedre handlingsrom for omfangsoptimalisering, reduserer gjennomføringsrisiko og legger til rette for læring og justeringer underveis. Det er også

positivt at prosjektet har fulgt KS1-anbefalingen om å integrere juridiske avklaringer som en del av prosjektgjennomføringen, fremfor å organisere dette som en separat arbeidsstrøm.

I den tidlige fasen av KS2-prosessen opplevde vi fremdrifts- og milepælsplanen som overordnet og lite detaljert, særlig sett i lys av prosjektets størrelse, tverretatlige karakter og sterke gjensidige avhengigheter. Gjennom KS2-prosessen har imidlertid prosjektet lagt fram en oppdatert og videreutviklet plan, med økt detaljering, tydeligere spesifisering av milepæler og bedre synliggjøring av sammenhenger mellom aktiviteter og leveranser. Dette bidrar etter vår vurdering til økt transparens, og gir et bedre grunnlag for styring og oppfølging i gjennomføringsfasen.

Vi vurderer det også som positivt at fremdrifts- og milepælsplanen i SSD eksplisitt adresserer forhold og risikoer som kan påvirke prosjektets fremdrift. Avhengigheter til regelverksutvikling, teknisk kompleksitet, kapasitet og samhandling mellom de to delprosjektene er synliggjort, og planverket reflekterer at forsinkelser i ett prosjekt kan få direkte konsekvenser for det andre. Dette viser en realistisk forståelse av prosjektets gjennomføringsutfordringer og gir et bedre utgangspunkt for risikostyring enn en plan som kun beskriver ønsket fremdrift.

Samtidig vurderer vi at gjennomføringsstrategien og fremdriftsplanen stiller høye krav til aktiv styring, tett koordinering og beslutningsevne gjennom hele gjennomføringsperioden. Den trinnvise realiseringen forutsetter at beslutningspunkter faktisk benyttes til å vurdere videre fremdrift, omfang og prioriteringer, og at avhengigheter mellom prosjektene håndteres løpende. Uten tilstrekkelig operativ samordning og tydelig prioritering i styringslinjene kan det oppstå risiko for forsinkelser som forplanter seg på tvers av prosjektene.

Samlet sett vurderer vi at gjennomføringsstrategien og den oppdaterte fremdrifts- og milepælsplanen gir et godt og realistisk utgangspunkt for videre gjennomføring. Planverket er blitt mer beslutningsdyktig gjennom KS2-prosessen og fanger i større grad opp både kompleksitet og risiko. Forutsetningen for vellykket gjennomføring vil imidlertid være at den trinnvise strategien følges opp i praksis, med tydelig styring av avhengigheter, aktiv bruk av milepæler som beslutningspunkter og tett koordinering mellom prosjektene og styringsnivåene.

5.7 Gevinstrealisering

Gevinstrealiseringsplanen for samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem er et verktøy for å sikre en helhetlig tilnærming til gevinstarbeidet knyttet til utviklingen og implementeringen av de to systemene. Planen er basert på DFØs «Veileder i gevinstrealisering» og «Veileder i samfunnsøkonomiske analyser» og Rundskrivene R-109/21 (prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser) og R-108/25 (statens prosjektmodell), og inneholder de fire følgende fasene, som i praksis skal utføres iterativt: identifisere, planlegge, gjennomføre og dokumentere.

Mål og gevinster

Gevinstene knytter seg til prosjektets fire effektmål (E1–E4). Det er identifisert totalt tolv gevinster, som blant annet omfatter tidsbesparelser, bedre tjenester for innbyggerne og skattepliktige, bedre beslutningsgrunnlag, økt samhandling og digitalisering mellom systemer. Gevinstene knytter seg til effektmålene på følgende vis:

Tabell 7. Oversikt over virkninger og kobling til effektmål. (Hentet fra SSD)

Effektmål	Virkning	Prissatt/ikke prissatt
E1: Opplysningspliktene bruker mindre tid på å overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger	Gevinst 1: Spart tid ved innsending av aksjeeieropplysninger	Prissatt
	Gevinst 2: Spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere (opplysningspliktige)	Prissatt
	Gevinst 3: Spart tid gjennom automatisering og gjenbruk av eierskapsdata	Ikke-prissatt
E2: Mulighet for riktigere og mer effektiv myndighetsutøvelse ved bruk av eierskapsopplysninger (offentlige myndigheter)	Gevinst 4: Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	Ikke-prissatt
	Gevinst 5: Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører	Ikke-prissatt
	Gevinst 6: Gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggerne (raskere og riktigere vurderinger)	Ikke-prissatt
	Gevinst 7: Spart tid for offentlige konsumenter/myndigheter	Ikke-prissatt
E3: Stabil og sikker produksjon og økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet (Skatteetaten)	Gevinst 8: Gevinster som følge av økt endringsevne og robusthet i aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret)	Ikke-prissatt
	Gevinst 9: Gevinster i IT-forvaltning i Skatteetaten	Prissatt
E4: Bedre tjenester for skattepliktige og økt etterlevelse av skattereglene	Gevinst 10: Gevinster som følge av bedre tjenester til skattepliktige	Ikke-prissatt
	Gevinst 11: Økt skatteproveny fra kildeskatt	Prissatt
	Gevinst 12: Potensiale for økt skatteproveny	Ikke prissatt

Videre blir det i vedlegg F presentert gevinstkart som viser hvordan innføring av de nye systemene fører til leveranser, deretter til brukerendringer, som resulterer i realisering av gevinster og til slutt oppnåelse av de ulike effektmålene. Formålet med kartene er å tydeliggjøre årsak-virkningssammenhengen som må inntreffe for å hente ut gevinstene.

Roller og ansvar

Samspillet mellom prosjektorganisasjonen og linjeorganisasjonen blir presisert som viktig for å realisere gevinstene. Planen definerer følgende roller for gevinstarbeidet:

- **Gevinsteier:** Prosjekteier.
- **Gevinstansvarlig:** Prosjektleder.
- **Gevinstkoordinator:** Prosjektstøtte (prosjektkontor).
- **Operativt gevinstansvarlig:** Endringsleder.

For hver rolle er det også definert tilhørende ansvarsområder i gevinstrealiseringsprosessen. Videre presiseres viktigheten av overleveringen av oppgaver fra prosjektet til linjen, etter prosjektets avslutning, hvor hoveddelen av gevinstrealiseringen vil skje. Det vil derfor være viktig å sørge for at de ansvarlige i linjen får nødvendig informasjon om status for gevinstene.

Nyttestyring

For å sikre at prosjektet leverer i tråd med forventningene er det en forutsetning at nyttestyring er en gjennomgripende faktor på alle nivå. Nyttestyringen skal sikre at prosjektet gjør gode nyttevurderinger og prioriteringer ved beslutninger om rekkefølgen av leveranser, innhold i leveranser, alternativer ved nødvendige endringer, ved risikostyring og ved eventuelle kutt i leveransene.

Risiko og forutsetninger for realisering av gevinster

Det presenteres en oversikt over usikkerhetsfaktorer i to hovedområder; usikkerhet som kan påvirke forventede virkninger og begrensninger i realiseringen av gevinstene. Når det gjelder usikkerheter rundt forventede virkninger, går dette eksempelvis på antatt økning i datakvalitet, hvorvidt myndighetene faktisk kommer til å ta bedre og raskere beslutninger som følge av de nye systemene, anslått redusert tidsbruk for brukere, og omfanget av proveny-virkningen. Ved avvik fra det som er forutsatt på disse områdene, kan dette ha betydelige konsekvenser for nyttevirkningene. Men, om de forventede virkningene blir som forutsatt, kan det likevel være begrensninger knyttet til gevinstrealiseringen. Dette gjelder *omstillingsevne i forvaltningen, samordning på tvers av etater og politiske og juridiske rammer*. Det er foreslått følgende risikoreduserende tiltak:

- Tydelig styring og ansvarsdeling.
- Trinnvis implementering og pilotering
- Brukerinvolvering og forankring.
- Avklare politiske og juridiske rammer tidlig.

Endringsindikatorer og gevinstindikatorer

I vedlegg F (bilag 1) blir hver gevinst gått igjennom i detalj, hvor bl.a. endringsindikatorer og gevinstindikatorer presenteres. Endringsindikatorer sier om organisasjonen gjennomfører de nødvendige tiltakene og endringene som må til for å realisere gevinstene. De gir tidlige signaler om prosjektet er på riktig spor og er noe prosjektet i stor grad kan kontrollere. Gevinstindikatorer måler selve effekten, slik som redusert tidsbruk, lavere kostnader eller økt kvalitet. Disse indikatorene viser om endringene faktisk gir verdien som ble forutsatt, men de påvirkes av flere forhold og realiseres gjerne over tid

5.8 Kvalitetssikrers vurdering av gevinstrealisering

Prosjektet har utarbeidet en detaljert og gjennomarbeidet gevinstrealiseringsplan, som beskriver hvordan gevinstene skal identifiseres, realiseres og følges opp. Den inkluderer en strukturert gevinstoversikt, som beskriver omfanget av de tolv gevinstene i tillegg til hvordan de knytter seg til prosjektets overordnede effektmål. Hvert effektmål har et gevinstkart som visualiserer årsak-virkningssammenhenger, samt en rolle- og ansvarsfordeling. Avslutningsvis blir det i Bilag 1 redegjort for endrings- og gevinstindikatorer, risikovurderinger og risikoreduserende tiltak, per gevinst. En sentral forutsetning for flere av de identifiserte gevinstene er datakvalitet, inkludert kompletthet av data, dette er vurdert i mer detalj i kapittel 10.2 Kvalitetssikrers vurdering av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse.

Imidlertid er det enkelte områder planen i større grad kunne vært tydeligere på. Dette gjelder spesielt følgende momenter i rolle- og ansvarsfordelingen i kapittel 3.9.3. Hvor «endringsleder» sitter i styringsmodellen, blir ikke beskrevet i organisasjonskartet, noe som kan svekke gjennomførbarheten av gevinststyringen, siden en nøkkelrolle som «operativt gevinstansvarlig» (endringsleder) mangler organisatorisk forankring. Etter arbeidsmøte med prosjektet kommer det frem at denne rollen på nåværende tidspunkt enda ikke er tydelig definert eller bestemt. Det argumenteres for at denne rollen heller kan bli løst som et forum i stedet for at ansvaret ilegges en bestemt person. At «Operativt gevinstansvarlig» skal

utføres av en rolle som enda ikke er definert, svekker operasjonaliseringen av gevinstrealiseringsplanen, spesielt med tanke på hvordan ansvarsområdene til den «operativt gevinstansvarlige» skal gjennomføres i praksis.

Videre er beskrivelsen av hvordan gevinster skal følges opp etter endt prosjekt noe vagt. Ifølge DFØs veileder i gevinstrealisering, skal gevinster følges opp i linjen: «Når prosjektet avsluttes skal det overleveres til linjen», noe som også poengteres i både SSD og i vedlegg F. Det adresseres riktignok hvilken etat som er ansvarlig for de ulike gevinstene i oversikten over endrings- og gevinstindikatorer i bilag 1 (vedlegg F). Derimot er det mindre tydelig hvilke deler i de ulike etatene som er kritiske for å realisere gevinstene. En sterkere kobling mellom gevinstansvar og organisatorisk forankring i linjen, vil kunne bidra til bedre gjennomføringsevne i gevinstrealiseringen. I arbeidsmøte med prosjektet kommer det derimot frem at dette er noe både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har reflektert over, hvor Brønnøysundregistrene har en plan for hvilke avdelinger og avdelingsdirektører som skal være ansvarlige for gevinstene etter gjennomført prosjekt. Etter arbeidsmøte med prosjektet, sendte Skatteetaten over et dokument som viser et eksempel på hvordan de planlegger overgang fra prosjekt til linje. Dette redusere denne bekymringen fra ekstern kvalitetssikreres side.

Videre observerer vi manglende definisjoner på nullpunktsmåling eller datakilde for flere gevinster i oversikten over endrings- og gevinstindikatorer (Bilag 1). I henhold til beste praksis, anbefaler DFØ å etablere nullpunkt og endringsindikatorer for å følge opp og måle de identifiserte gevinstene. Gevinstene hvor vi har identifisert manglende nullpunktsmålinger og/eller datakilde er 3, 8, 10, 11 og 12.

5.9 Prosjektets strategi for endringshåndtering

Ifølge SSD skal retningslinjene for endringshåndtering sikre god og effektiv håndtering av endringer til rett tid. En formell endring i et prosjekt vil ha konsekvenser for prosjektets definerte styringsdokumenter (baseline) når det kommer til tid, omfang, kost og målstruktur. Endringsbehov oppstår ved at en hendelse som nytt behov, avvik eller andre utfordringer inntreffer, som igjen kan resultere i behov for endring i styringsdokumentene. I SSD er prosessen for endringshåndtering presentert i følgende trinn:

- **Identifisere.** Det vil forløpende være behov for å identifisere faktorer som kan påvirke baseline. Prosjekteier vil ha selvstendig ansvar for å vurdere om det er behov for endringsanmodning, som igjen skal føres inn i endringslogg.
- **Analysere.** Ved identifiserte endringsbehov, skal dette analyseres for å vurdere konsekvensen av dette på prosjektet i stort. Her kan konsekvens- og rotårsaksanalyse anvendes for å vurdere om det er behov for en endringsanmodning. I så fall skal det også gjennomføres en oppdatert usikkerhetsanalyse.
- **Foreslå.** Når analysen er klar, skal forslag til endring av baseline (tid, omfang, kost eller målstruktur) fremmes gjennom en endringsrapport, hvor endringsloggen også oppdateres.
- **Beslutte.** Hovedansvarlig for endringen fatter en beslutning snarest etter mottatt endringsforslag. Når vedtaket er fattet skal endringsloggen oppdateres, det samme gjelder SSD, fordi ny baseline fastsettes. Ved en slik endring vil det også være krav om ny usikkerhetsvurdering. Aktuelle interessenter skal informeres.

SSD presenterer også en matrise som viser hvem som kan beslutte hvilke endringer. Avvik og endringer kategoriseres i ulike kategorier basert på alvorlighetsgrader og hva de påvirker, og besluttes på forskjellige nivå i prosjektet:

Påvirkning på	Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
Effekt	Påvirker i så liten grad at det ikke reduserer gevinstene	Påvirker gevinstoppnåelse på E1 eller E4 i lav grad	Påvirker E1 og/eller E4 i moderat grad eller påvirker E2 og/eller E3 i lav grad	Påvirker E1 og/eller E4 i alvorlig grad eller påvirker E2 og/eller E3 i moderat grad	Et eller flere effektmål oppnås ikke
Kvalitet	Minimal påvirkning	Begrenset	Noe avvik	Betydelig avvik	Betydelig, kritiske deler av løsning kan ikke tas i bruk
Omfang (Kritikalitet av leveranse)	Leveranser som påvirker effektmål / kvalitet minimalt	Leveranser som påvirker effektmål / kvalitet i lav grad	Risiko for kutt i BØR-omfang	Risiko for kutt i MA-omfang Risiko for mindre scope-creep (økt omfang)	Kritiske deler av prosjektets omfang blir ikke levert Risiko for middels og større scope-creep (økt omfang)
Økonomi (budsjettmessig fordeling, SSD beskriver prosess for beslutninger og utløsninger)	Opptil P8 og treffer kun økonomi i den enkelte etat	Opptil P35 og treffer kun økonomi i den enkelte etat. Gjelder kun ved enkelthendelser under 10 MNOK	Opptil P35, men treffer begge etater samt enkelthendelser over 10 MNOK	Behov for å utløse midler utover P35, opp mot P50	Risiko for å overskride P50
Tid, Framdrift	Forsinkelse innenfor en tertialplan, men vi klarer å levere til planlagt leveransedato	Risiko for AER eller ABS forsinkes innenfor årsplan uten å påvirke hovedprosjektets leveransedato	Ikke klarer å gå i prøvedrift på ABS i første halvår av 2029	Ikke klarer å gå i full drift med både AER og ABS i januar 2030	Risiko for prosjektet forsinkes med 1 år
Avhengighet	Ingen	Prosjektintern avhengighet	Avhengighet på tvers av prosjektene	Avhengighet på tvers av prosjektene	
Besluttes av	Prosjektleder	Prosjekteier Ved lav påvirkning på flere aspekter, løftes saken til tverretattlig SG	Tverretattlig SG ved Hovedprosjekteier	Tverretattlig SG ved Hovedprosjekteier	Forelegges tverrdept. kontaktforum for beslutning

Figur 7: Beslutningsnivå for endringer. (Hentet fra SSD)

Videre beskriver Tabell 8 hvilket ansvar/myndighet de ulike rollene i prosjektet har.

Tabell 8. Roller og tilhørende endringshåndteringsansvar. (Hentet fra SSD)

Rolle	Ansvar/myndighet
Hovedprosjekteier (HPE)	Ansvar for å sikre at endringshåndteringen i hovedprosjektet og underliggende prosjekter er forsvarlig. Ansvar for å administrere disse retningslinjer
Tverretattlig styringsgruppe	Ansvar for å kjenne til og følge opp retningslinjene
Hovedprosjektleder (HPL)	Ansvar for at retningslinjene er gjort kjent i hovedprosjektet Ansvar for at retningslinjene følges internt i hovedprosjektet Ansvar for å vurdere om det er behov for endringsanmodning, og at de blir utarbeidet
Prosjekteier	Ansvar for å sikre at endringshåndteringen i prosjektet er forsvarlig. Ansvar for å administrere disse retningslinjer
Styringsgruppe	Ansvar for å kjenne til og følge opp retningslinjene
Referansegrupper	Skal kjenne til disse retningslinjer
Prosjektleder	Ansvar for at retningslinjene er gjort kjent i prosjektet Ansvar for at retningslinjene følges internt i prosjektet Ansvar for å vurdere om det er behov for endringsanmodning, og at de blir utarbeidet
Prosjektstøtte	Ansvar for å sikre logging endringsanmodninger og beslutninger
Prosjektdeltakere	Ansvar for å melde fra om endringsbehov

5.10 Kvalitetssikrers vurdering av strategi for endringshåndtering

Vi vurderer prosjektet endringshåndtering som hensiktsmessig og i hovedsak tilpasset tiltakets kompleksitet. Det er en styrke at endringer knyttes til prosjektets baseline, at ansvar og beslutningsmyndighet er avklart, og at vedtatte endringer skal følges opp gjennom oppdatering av styringsgrunnlag og usikkerhetsvurderinger. Dette er i tråd med kravene i statens prosjektmodell og bidrar til økt styrbarhet. Vi vurderer denne koblingen mellom endringshåndtering, usikkerhetsstyring og oppdatering av styringsdokumentasjonen som særlig viktig i et tiltak med to underliggende prosjekter, tverretattlige avhengigheter og et langvarig gjennomføringsløp. Samlet sett fremstår grunnstrukturen som robust, og det er positivt at opplegget er testet i forprosjektfasen og opplyses å ha fungert godt.

Vi vurderer imidlertid at styringslinjene i endringshåndteringen kan styrkes. hovedprosjektleder fremgår ikke av beslutningsmatrisen for endringshåndtering, og er dermed heller ikke gitt en eksplisitt rolle i selve beslutningsløpet for endringer. Dette er etter vår vurdering en svakhet, fordi god endringsstyring forutsetter tydelig forankring av ansvar, beslutningsgang og fullmakter, slik at styringsdokumentet fungerer som et praktisk styringsverktøy i gjennomføringen. I et tiltak organisert med et hovedprosjekt og to delprosjekter er dette særlig viktig. Ettersom manglende rolle for HPL i prosjektets endringshåndtering kan skape uklarhet om myndighet i tverrgående endringer eller endringer som påvirker tiltakets samlede mål, fremdrift, kostnad, omfang eller gevinster. Dette kan øke risikoen for at saker løftes for sent, behandles på feil nivå eller ikke vurderes tilstrekkelig i et helhetlig tiltaksperspektiv.

Vi vurderer også at grensesnittet mellom HPL og prosjektleder kan beskrives skarpere og med et tydeligere skille. SSD beskriver at HPL har et helhetlig ansvar for oppfølging på tvers av tiltaket, mens prosjektleder har ansvar for effektiv gjennomføring og rapportering i eget

prosjekt. Etter vår vurdering kan dette skape uklarhet i roller og ansvar, særlig for endringer som påvirker tiltaket som helhet. Vi anbefaler derfor at forskjellen mellom rollen til HPL og prosjektlederne for delprosjektene tydeliggjøres, iht. foreslått endringer i prosjektets styringsmodell beskrevet i kapittel 5.2. Dette for å sikre at HPL har riktig mandat og myndighet til å helhetlig styre prosjektet.

Samlet vurderer vi prosjektets strategi for endringshåndtering som god, men med behov for enkelte presiseringer i mandat, beslutningsmyndighet og praktisk ansvarslinje for å sikre tilstrekkelig styrbarhet i gjennomføringsfasen. Dette er i tråd med kravene i statens prosjektmodell om at SSD skal være retningsgivende og avklarende, og at endringsstyringen skal være tydelig beskrevet på en måte som er tilpasset prosjektets risiko og vesentlighet. Videre anbefaler vi prosjektet å sikre at matrisen for beslutningsnivå endringer (Figur 7 over) oppdateres iht. prosjektets vedtatt prioritering av tid, kost og kvalitet, endringer i fordeling av prosjekts styringsrammer og endringer i roller og ansvar.

6 Kontraktstrategi

Ifølge rammeavtale med Finansdepartementet skal kontraktstrategi vurderes følgende:

Det må foreligge vurderinger av kontraktstruktur og kontraktstype, ansvarsdeling og sikringsmekanismer, kompensasjonsformat og incentiver, spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring, samt anskaffelsesprosess. Det skal fremgå hvordan alternativer har vært vurdert. Krav til soliditet og til kontraktuelle sikringsmekanismer må uansett ligge godt innenfor forsvarlige rammer. Sett i sammenheng skal kontraktstrategien fremstå som helhetlig, stringent og realistisk.

Leverandøren skal vurdere om kontraktstrategien er utarbeidet i tråd med fastsatte krav og om det er de mest relevante kontraktstrukturer og kontraktstyper som er vurdert gitt egenskaper ved prosjektet. Det skal vurderes om den foreslåtte kontraktstrategien bør legges til grunn for prosjektgjennomføringen eller om andre kontraktstrategier bør velges. Tilrådingen må være tilpasset statens regelverk for vedkommende type(r) anskaffelse(r).

I tillegg fremgår det av Finansdepartements Rundskriv R-108/25 pkt. 8.3 at:

I de tilfellene hvor kontraktstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller på et annet tidlig tidspunkt, skal det ved ferdigstilling av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraktstrategier.

Grunnlaget skal være en analyse av egenskapene ved prosjektet som er relevante temaer i anskaffelsesprosesser. Egenskaper ved prosjektet, markedssituasjon og kontraktspartnere påvirker utformingen av den spesifikke kontraktstrategien. Dette kan typisk være:

- prosjektets overordnede mål og rammebetingelser
 - oppgavens omfang, kompleksitet og kritikalitet
 - markedsusikkerhet og konkurransesituasjon
 - prosjekteiers og leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet
 - partenes evne til å håndtere risiko og grensesnitt
-

6.1 Innledning

Prosjektets kontraktstrategi er kvalitetssikret med grunnlag i Sentralt styringsdokument (SSD) for Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem, informasjon gitt i møter med Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, samt tilleggsopplysninger gitt i form av tilsvarende på konkrete spørsmål gjennom korrespondanse på epost.

I tillegg er våre vurderinger basert på allment tilgjengelig informasjon om kontraktstrategi for digitaliseringsprosjekter, Finansdepartementets veileder for digitaliseringsprosjekter² og våre egne erfaringer.

² Digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell (veileder), Finansdepartementet 31. januar 2020

6.2 Prosjektets utredning av alternative kontraktstrategier

6.2.1 Områder for anskaffelse

Veilederen for Digitaliseringsprosjekter for Statens prosjektmodell fremhever at ved utarbeidelse av kontraktstrategi er det særlig to digitaliseringsspesifikke forhold som er viktige; disse har sammenheng med endringstakten og omskifteligheten i teknologi:

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

For dette tiltaket gjelder også at vi skal bemanne prosjektposisjoner, og både etablere og forvalte løsninger som skal etableres i to etater med hver sine eksisterende rammeavtaler. Det forklares videre at anskaffelsene i prosjektet vil skje innenfor følgende områder:

- Ressurser/Leveranser
 - Konsulent for å fylle prosjektfaglige roller i prosjektorganisasjonen
 - Utvikling for å produsere og forvalte systemtekniske løsninger
- Lisenser, Skyløsninger
 - Lisens for utvikling og drift på Skatteetatens skyplattform
 - Brønnøysundregistrene lisenser, komponenter på/tilknyttet registerplattform
- Reisekostnader
 - Både Brønnøysundregistrene og Skatteetaten har etablerte avtaler for reiser og hotell, disse forutsettes benyttet av respektive etater

Anskaffelsene vil skje innenfor leverandørmarkedet for konsulenttjenester, hvor konkurransen om de beste konsulentene er hard, spesielt på områder som arkitektur og løsningsbeskrivelse. Basert på allerede etablerte rammeavtaler, sikrer Skatteetaten og Brønnøysundregistrene en viss grad av prosjektets tilgang til nødvendig kompetanse. Etatene har allerede informert sine leverandører om etatenes kommende behov for å sikre planlegging av ressursdisponering.

Kontraktstrategien er brutt ned i tre deler; 1) Leveransemodeller, 2) Konkurransereformer og 3) Kontraktsnivåer, med vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike alternativer i hver del.

6.2.2 Alternative leveransemodeller utredet og anbefalt i SSD

SSD redegjør for to alternative leveransemodeller. Disse kan kort oppsummeres slik:

1. Egenutvikling med timekjøp. Etatene har totalansvar for prosjektet, og kjøper inn kompetanse og kapasitet etter behov. Det vil bli inngått avtaler med ulike leverandører, enten per konsulent eller team av konsulenter.
2. Konkurransesutsette hele eller deler av prosjektet. Etatene setter ut hele eller deler av arbeidet til en leverandør, som betyr at etatene i mindre grad deltar direkte i oppdraget.

SSD anbefaler alternativ 1– egenutvikling med timekjøp, er best egnet for dette prosjektet. Anbefalingen om å kjøre prosjektet i egen regi begrunnes med at prosjektets løsninger anses som en del av kjerneoppgavene til etatene, hvor det er behov for å bygge og vedlikeholde kompetanse gjennom mange tiår.

SSD trekker også frem følgende fordeler med anbefalt alternativ: i) stor fleksibilitet ift. opp- og nedskalering, samt omplussing av konsulenter, ii) etatene selv har god kontroll på og eierskap til prosjektet, iii) at flere leverandører kan tilby sine konsulenter bidrar til god konkurranse, og iv) redusert risiko som følge av at ansvar for fremdrift og gjennomføring er fordelt på flere leverandører og oppdragsgivere.

6.2.3 Alternative konkurranseformer utredet og anbefalt i SSD

SSD presenterer to alternative konkurranseformer, som er:

- A. Separate avtaler i de to etatene. Etatsvise avtaler vil bli benyttet for å sikre ekstern bistand. Skatteetaten har i dag rammeavtaler på en rekke områder, som kan gjøres avrop på ved behov, gjennom mini-konkurranser. Brønnøysundregistrene benytter dynamisk innkjøpsordning (DIO), som gir dem tilgang til svært mange leverandører på tvers av ulike fagområder.
- B. Felles rammeavtale og anskaffelser Skatteetaten og Brønnøysundregistrene. Etatene inngår en felles rammeavtale med et begrenset sett leverandører. Strategien forutsetter at må være et tilstrekkelig omfang på arbeid som gjør at leverandører er interessert i å tilby sine tjenester.

SSD anbefaler alternativ A – separate avtaler i de to etatene, da det vurderes som mest hensiktsmessig for dette prosjektet. Alternativ B er ikke hensiktsmessig for dette tiltaket, siden det antas å medføre omfattende anskaffelser med mye koordinering mellom etatene. Løsningene bygges på to ulike plattformer, så synergiene knyttet til utvikling er ansett å være begrenset.

6.2.4 SSDs beskrivelse av kontraktsnivå og -type

Det er identifisert tre aktuelle kontraktsnivåer for prosjektet. Dette innebærer hva slags nivå i prosjektet det utlyses oppdrag:

Strategi 1: Enkeltvis konsulentkjøp på eksisterende avtaler, gjennom mini-konkurranser, for å sikre kompetanse og kapasitet i prosjektorganisasjonen.

Strategi 2: Kjøp av et eller flere konsulentteam med eventuelt opsjonelt forvaltningsansvar, på eksisterende rammeavtaler. Strategien kan kombineres med strategi 1 for spesifikke roller.

Strategi 3: Kjøp av konsulentteam med påfølgende forvaltningsansvar. Utviklingsteam fra én leverandør jobber på et spesifikt, kontraktsfestet område, som leverandøren i etterkant vil ha forvaltningsansvar for.

I hovedsak vil strategi 1 (enkeltvis konsulentkjøp) benyttes, dette for å dekke utvalgte roller i prosjektorganisasjonen og for å supplere og etablere utviklingsteam. Der Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har behov for å tilføre ressurser utover fast ansatte til forvaltning, vil utviklingsteam med opsjon på forvaltningsansvar fra ekstern leverandør (strategi 2) vurderes.



Figur 8. Kontraktstrategi. (Hentet fra SSD)

6.3 Kvalitetssikrers vurdering av kontraktstrategi

Vi vurderer at prosjektets kontraktstrategi i hovedsak oppfyller kravene fra R-108/25, om å utrede for prinsipielt ulike strategier, herunder leveransemodeller, konkurranseformer og kontraktsnivå, og inkluderer en overordnet markedsvurdering. Vi er med basis i prosjektets egenart og omfang enig i at leveransemodellen «Egenutvikling med timekjøp», og at konkurranseformen «Separate avtaler i de to etatene» med bruk av eksisterende avtaler for anskaffelse av ekstern bistand (rammeavtaler (SKE) eller DIO (BR)), er godt egnede løsninger. Dette underbygges av det som fremkommer i SSD og i arbeidsmøter, hvor det presiseres at ingen av etatene har tilstrekkelige ressurser internt til å kunne levere prosjektets omfang. Det vurderes også som positivt at kompensasjonsformat og prismodell er eksplisitt adressert, noe som bidrar til økt forutsigbarhet og styrbarhet i anskaffelsene.

Videre er det relevant og hensiktsmessig at SSD identifiserer risikoer knyttet til press på eksterne ressurser innenfor områder hvor prosjektet er avhengig av ekstern bistand. Gitt markedssituasjonen og prosjektets omfang, vurderes dette som tilfredsstillende vurderinger i forprosjektfasen. Brønnøysundregistrenes valg med å benytte DIO fremfor rammeavtaler vurderes også som fornuftig basert på de utfordringene etaten har hatt med å få tak i riktig kompetanse ved bruk av rammeavtaler.

Samtidig vurderer vi at kontraktstrategien har noen svakheter knyttet til operasjonalisering av ressurs- og kapasitetsbehov. Det fremgår ikke av SSD at prosjektet har etablert en helhetlig strategi for ressursstyring. Vår vurdering er at en bemannings- og kompetanseplan, som viser hvilke kompetanse- og kapasitetsbehov prosjektet har og når behovet vil oppstå bør etableres. Planen bør ta utgangspunkt i hvilken kapasitet og kompetanse prosjektet vil ha tilgjengelig internt fra Skatteetaten og Brønnøysund. Slik at denne blir et verktøy for prosjektet i arbeidet med å identifisere hvilket behov prosjektet har for ekstern kompetanse og kapasitet og når i prosjektperioden disse behovene vil oppstå. Dette vurderes som særlig relevant ettersom SSD selv presiserer at verken Skatteetaten eller Brønnøysundregistrene har tilstrekkelige interne ressurser til å levere prosjektets fulle omfang.

Vi vurderer også at det bør settes tydelige tildelingskriterier for valg av leverandører for å tilpasse disse iht. prosjektets behov for kompetanse. Disse tildelingskravene kan variere basert på ulike typer behov som skal dekkes, men bør gås opp for å sikre at vurderinger av hva som skal vektlegges for å sikre at prosjektet knyttet til seg riktig kompetanse og

kapasitet. I tillegg bør det gjøres en gjennomgang av krav som skal stilles til leverandører og ressurser. Dette kan eksempelvis være krav knyttet til hvordan KI kan benyttes til å effektivisere systemutvikling eller andre viktige områder, for å sikre at prosjektet får den kompetanse de har behov for å kunne utvikle seg på strategisk viktige områder. Slike presisering vil kunne redusere gjennomføringsrisiko og styrke prosjektets evne til å inngå gode og robuste kontrakter.

7 Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse

I henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet skal usikkerhetsanalyse vurdere følgende:

Leverandøren skal i sluttrapporten utarbeide en samlet oversikt over prosjektets usikkerhetsbilde. Alle forhold som medfører usikkerhet om prosjektets kostnader, skal medtas så langt det er gjennomførlig og har praktisk betydning. Analysen skal således omfatte ikke bare prosjektinterne og påvirkbare faktorer, men også alle grader av eksternt gitt usikkerhet og usikkerhet som ikke er påvirkbar. Usikkerheten skal kvantifiseres i numeriske størrelser for å gi grunnlag for analytisk bearbeidelse, prioritering og styring.

Leverandøren skal utføre en uavhengig analyse av prosjektets usikkerhet basert på egen metodikk og verktøy. I analysen kan Leverandøren bruke data fra utførende etat eller tidligere usikkerhetsanalyser så langt det passer, og dataene ikke er foreldet.

Vedlegg B Basisestimat og usikkerhetsanalyse Investeringskostnad og Forvaltningskostnader gir en mer utfyllende beskrivelse.

7.1 Analyseforutsetninger

Usikkerhetsanalysen omhandler hele prosjektet. Grunnleggende forutsetninger, definerer arbeidsomfang og prosjektavgrensninger. Hovedforutsetningene som er beskrevet i SSD er gjennomgått og består.

Tabell 9 viser nøkkelinformasjon om prosjektet.

Tabell 9: Nøkkelinformasjon og forutsetninger for prosjektet

Element	Status
Prioritering av prosjektet i etatene	• Prosjektet er pr. d.d. prioritert som nr. 2 i SKE og forventes å bli prioritert som nr. 3 i BR ila. 2026 • I usikkerhetsanalysen er det lagt til grunn en noe tilsvarende prioritering i gjennomføringsfasen. Lav prioritering av en eller begge etater er ikke inkl. i mulighetsrommet i usikkerhetsanalysen.
Forventet gjennomføringstid og ferdigstillelse	• Ca. 4,5 år total gjennomføringstid • AER ferdig 2030 • ABS ferdig 2031
Prisnivå	• Basisestimat oppgitt i 2025-kroner, ekskl. mva. • Prisstigning fra 2025 fra 2026 iht. SSB for IKT 2,5 % tillagt i egen post
Merverdiavgift	• Håndteres som egne poster utenfor kalkylegrunnlaget
Uspesifisert	• Håndteres som egne poster utenfor kalkylegrunnlaget
Finansieringskostnader	• Ikke inkl.
Valutausikkerhet	• Ikke inkl.

Avgrensninger i arbeidsomfanget

Hovedforutsetningene som er beskrevet i SSD er gjennomgått og består, inkl. følgende avgrensning:

- Eksterne kostnader for selskaper, systemleverandører og øvrige aktører er ikke inkludert i investeringskostnaden (kun i SØA)
- Aksjeeierregisteret skal utvikles uten full åpenhet for presse. Hvis aksjeeierregisteret skal utvikles med full åpenhet for presse, må dette eventuelt tillegges arbeidsomfanget med tilleggsfinansiering.

En nærmere presisering av prosjektavgrensningene (i samsvar med KVU og KS1) er at Aksjeeierregistret skal legge til rette for bruk av andre enn offentlige myndigheter, men prosjektomfanget omfatter ikke:

- At registeret brukes av banker, finansinstitusjoner og kredittvurderingsselskaper, revisorer, regnskapsførere eller advokater, næringslivsaktører generelt, journalister eller analyse-/dataleverandører. Disse aktørene kan fortsatt bruke selskapers egne aksjeeierbøker, verdipapirregistre eller andre lovlige kilder, men ikke logge seg inn eller slå opp direkte i aksjeeierregisteret.
- Innføring av nye skatter eller satser. Tiltaket endrer ikke materielle regler for aksjonærbeskatning (skattesatser, fradrag mv.). Fokus er på systemstøtte og datagrunnlag, ikke skattepolitikk.
- Generelt finansielt transaksjonsregister. Registeret skal ikke fungere som markedsovervåkning eller sanntids-transaksjonsregister for handel med aksjer. Det lagrer eierskapsstatus og relevante hendelser, ikke kontinuerlig handelshistorikk utover det som er nødvendig for myndighetsformål.
- Arbeidsomfanget er avgrenset til aksjer, ikke alle finansielle instrumenter. Tiltaket omfatter aksjer og aksjebasert eierskap i norske AS, ASA og SE. Andre instrumenter (obligasjoner, fond/andeler i fond mv.) inngår ikke i grunnomfanget med mindre særskilt besluttet senere.
- Full automatisering av alle tilstøtende prosesser. Tiltaket erstatter ikke: selskapers interne regnskapssystemer, verdipapirregistre der disse allerede har lovpålagte roller. Sluttbrukersystemer for selskaper videreføres, men tilpasses nye rapporteringskrav.

Analyseavgrensninger

- Analysen omfatter ikke større premissendringer, endringer av en slik art vil kreve tilleggsbevilgninger
- Hendelser med liten sannsynlighet og store konsekvenser medtas ikke (ekstremhendelser)

7.2 Kostnadsutvikling fra KS1 til forprosjekt

Basisestimatet har økt med 255 mill. kr fra KS1 til SSD. Endringen er omfattende beskrevet i SSD og i SSD Vedlegg D *Kostnadsestimering*.

KS2 har bestått i gjennomgang av kostnadsøkningen og det økte timeomfanget. Økningen skyldes mer detaljert og modnet omfang basert på videre utredninger og forprosjekt, tydelige avgrensninger og prioriteringer av omfang, lengre og mer realistisk gjennomføringsløp, samt oppdaterte forutsetninger for ressurser og interne kostnader.

7.3 Oppdatering av basisestimat

7.3.1 Basisestimat i SSD og estimeringsmetodikk

Tabell 10 viser prosjektets basisestimat i SSD.

Tabell 10: Basisestimat og kostnadsposter til KS2

Post	Basisestimat (MNOK)	SKE (MNOK)	BR (MNOK)
1 Prosjekt og varige organisasjonsendringer	118	78	40
2 Dataleveranse (opplysningspliktige)	-	-	-
3 Endring i verdikjedeflyt	61	13	48
4 Registrering av data	123		123
5 Aksjonærbeskatning	399	399	-
6 Tjenester	82	-	82
7 Bruk av data	46	46	-
Grunnkalkyle	828	536	292
Uspesifisert	72	43	29
Basisestimat (2025-kr ekskl. mva.)	900	579	321
MVA	164	109	54
Basisestimat (2025-kr inkl. mva.)	1 065	688	376

Estimeringsmetodikk utviklingstimer

Estimatene er beregnet av representanter fra SKE og BR. De to etatene har hatt separate estimeringsteam og prosesser for å etablere basisestimer, med felles møtepunkter og hyppig dialog underveis. Estimeringen har hovedsakelig blitt utført gjennom møter og samlinger, og det har blitt involvert bredt utover kjerneteamene med deltakere som har vært aktuelle for definerte arbeidsomfang, eksempelvis tekniske og juridiske ressurser.

Skatteetaten har gjennomført kostnadsestimeringsprosessen i flere trinn. Arbeidet startet med en gruppeprosess med deltakere med god kjennskap til dagens aksjonærregister, der prosjektets omfang ble beskrevet og avgrenset gjennom flere iterasjoner. Arbeidet ble først strukturert i Mural og deretter overført til undernivåer av PNS-element 5 i Excel. Videre ble hvert underelement gjennomgått og estimert i en ny gruppeprosess. Estimatene ble gitt i intervaller fra ca. 50 til 3 000 utviklertimer, basert på både top-down-vurderinger og erfaringstall fra sammenlignbare prosjekter. Estimeringen ble i hovedsak gjennomført som en variant av «planning poker», supplert med ekspertestimat der det var hensiktsmessig. Kostnader knyttet til drift og forvaltning ble også vurdert, før alle estimer ble kvalitetssikret i en felles gjennomgang med ekspertressurser i Skatteetaten.

Brønnøysundregistrene benyttet en nedenfra-og-opp-tilnærming for å estimere omfang knyttet til nytt aksjeeierregister. Estimeringen gjelder kostnader i PNS-elementene 3, 4 og 6. Omfanget er brutt ned i håndterbare bestanddeler, som så er tallfestet. Metoden benyttet for tallfesting er «planning poker», hvor deltakerne var eksperter fra Brønnøysundregistrene.

7.3.2 KS2 av estimeringsmetodikk og bruk av påslagsmodellen

KS2 har gjennomgått samtlige timeestimerer og vurdert prosjektets bruk av påslagsmodellen. Gjennomgangen har gitt følgende hovedobservasjoner:

Estimeringsmetodikk utviklingstimer

Estimatene i SSD og SSD Vedlegg D *Kostnadsestimering* er vist overordnet på en- og to-siffernivå. På forespørsel har KS2 fått tilgang til Excel-dokumentet med de detaljerte time- og kostnadsestimatene. KS2 observerer at både SKE og BR har estimert utviklingstimer på PNS-elementene 3 og 4, og at estimatene i SSD og SSD Vedlegg D *Kostnadsestimering* er aggregert opp. KS2 har hatt en grundig kvalitetssikring av alle time-estimatene av utviklingstimer, både for BR og SKE. Vår vurdering er at de grunnleggende time-estimatene for utviklingstimer er gode og på et riktig estimeringsnivå iht. prosjektets modenhet, arbeidsomfanget prosjektet skal gjennomføre, og er godt argumentert for.

Påslagsmodellen

Påslagsmodellen innebærer at estimerte produksjonstimer gis et påslag på 2,15. Modellen er en form for parametrisk estimering, basert på regresjonsanalyse av historiske prosjektdata, der utviklingstimer brukes som grunnlag for å estimere øvrige aktiviteter. IT-divisjonen i SKE har etablert denne påslagsmodellen som gjeldende metode, og den er benyttet i estimeringen. Tabell 11 viser påslagene som inngår i modellen.

Tabell 11: Påslagsmodellen i prosjektet, hentet fra SSD Vedlegg D *Kostnadsestimering*

Område	Andel timer (prosjekt)	Påslagsfaktor
Konstruksjon / gjennomføring	0,32	1
Test	0,10	0,30
Løsningsdesign og Arkitektur	0,14	0,45
Behovsanalyse	0,07	0,21
Kravspesifisering / produkteierskap	0,08	0,26
Prosjektledelse og Administrasjon	0,11	0,35
Opplæring i prosjekt	0,03	0,11
Utviklingsstøtte (miljø, FUS etc.)	0,01	0,03
Drift, produksjon og forvaltning	0,07	0,23
Innføring og endringsledelse	0,07	0,22
Sum inkl. konstruksjon (påslagsfaktor)		3,15

KS2 har vurdert påslagsmodellen. Påslagsmodellen tillegger de estimerte produksjonstimerne timer for Prosjektledelse og Administrasjon (0,35), Opplæring i prosjekt (0,11), samt Innføring og endringsledelse (0,22). Likevel har prosjektet estimert 118 mill. kr. i PNS-element 1 *Prosjekt og varige organisasjonsendringer*. KS2 har vurdert at det er stor sannsynlighet for dobbeltestimering.

Kategori 1, 2, 3 og 4

For å prioritere elementene har prosjektet benyttet en skala fra 1-4. Dette handler om hvilket omfang som er 1. MÅ, 2. BØR, 3. KAN, eller 4. «Ikke prioritert». Basisestimat var kategorisert i fire nivåer:

1. MÅ - obligatorisk - 700 MNOK
2. BØR - prioriterbart - 200 MNOK
3. KAN - pluss-liste - 20 MNOK

4. Ikke prioritert - 40 MNOK

Basisestimatet i SSD er redusert for kategoriene 3 og 4.

KS2 vurdering av at kategori 3. KAN og 4. «Ikke prioritert» er tatt ut fra arbeidsomfanget er som følger:

- Kategori 4-timer vurderes av KS2 å være dobbeltført gjennom påslagsmodellen. KS2 vurderer det som riktig at prosjektet har redusert disse timene.
- Kategori 3-timer var knyttet til endringsledelse og publisering av dataplattform. KS2 vurderer det også her som riktig at prosjektet har redusert omfanget, både basert på arbeidsomfang og for å unngå dobbelføring i påslagsmodellen.

Kvalitetssikring av timekostnader

SKE og BR benytter ulike metodikker for estimering av timekostnader. KS2-prosessen bestod av å kvalitetssikre basisestimatet ved å bruke samme estimeringsmetodikk for SKE og BR. Denne kvalitetssikringen ga utslag i basiskostnaden for enkelte kostnadsposter, slik det fremgår av Tabell 12.

Tabell 12: Basisestimat inkl. justerte timepriser

Kostnadspost	Totalt SSD (timer)	Totalt SSD (MNOK)	Totalt KS2 (MNOK)	KS2 Endring (MNOK)
1 Prosjekt og varige organisasjonsendringer	44 871	118	65	-53
2 Dataleveranse (opplysningspliktige)				
3 Endring i verdikjedeflyt	46 608	61	67	6
4 Registrering av data	94 486	123	137	14
5 Aksjonærbeskatning	253 674	399	420	21
6 Tjenester	62 823	82	91	9
7 Bruk av data	33 591	46	49	3
Grunnkalkyle	536 053	828	829	1
Uspesifisert	46 935	72	72	0
Basisestimat	582 988	900	901	1

Endring 1: Vi vurderer det slik at estimatene per kostnadspost, etter endringen, er mer konsistent i forhold til påslagsmodellen. PNS-element 1 *Prosjekt og varige organisasjonsendringer* er redusert med 53 mill. kr. Denne endringen resulterer i at basisestimatet er mer i samsvar med påslagsfaktoren. Påslagsmodellen legger de estimerte produksjonstimer timer for Prosjektledelse og Administrasjon (0,35), Opplæring i prosjekt (0,11), samt Innføring og endringsledelse (0,22). Likevel har prosjektet estimert 118 mill. kr. i PNS-element 1 *Prosjekt og varige organisasjonsendringer*. KS2 vurderer at det er stor sannsynlighet for dobbeltestimering, men etter oppdateringen viser resultatet at kostnad posten ikke var dobbelt estimert, men var kun feilplassert i PNS-strukturen.

Endring 2: Økt basisestimatet investeringskostnad på 0,7 mill. kr. som følge av en oppdaget regnefeil.

7.4 Estimatusikkerhet

Prosjektet hadde selv gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnad, som grunnlag for KS2. KS2-gjennomgang av time-estimatene og analyseprosess for estimatusikkerheten på timer viste at time-estimatene var gode og at estimat-usikkerheten ikke var vesentlig endret fra prosjektets usikkerhetsanalyse. Tabell 13 viser KS2 estimatusikkerhet.

Tabell 13: Kostnadsposter og tilhørende usikkerhetsestimat vurdert i samling i forbindelse med usikkerhetsanalysen

Kostnadspost	Basis- estimat (MNOK)	Basis- estimat (timer)	Min i %	Maks i %
1.1, 1.2 Prosjektorganisasjon og regelverksarbeid	65	44 871	-10	15
1.3 Andre kostnader	-	-	-	-
3.1 Felles datamodell (BR)	4	3 042	-20	25
3.2 Endringer i BR med AER	49	33 836	-15	25
3.1, 3.3 Felles datamodell (SKE) og endringer i SKE med AER	14	9 730	-20	25
4.1 Kontroll og registrering	58	40 313	-20	25
4.2, 4.3 Overvåking oppfølging og klage anke	50	34 936	-25	25
4.7 Forvaltning i prosjektperioden BR	28	19 237	-10	15
5.1 Dataforberedelse	61	42 210	-15	30
5.2 Beregning	69	47 880	-20	20
5.3, 5.4, 5.5 Saksbehandlerløsning, brukerflate og tilpasninger av etatssystemer	57	39 465	-15	20
5.6 Migrering og transisjon	59	40 575	-20	30
5.7 Infrastruktur	39	16 390	-20	30
5.8 Kryssfunksjonelle krav og produksjon, 5.9 Fellesbidrag	63	18 900	-10	15
5.10, 5.11 Bruk av data fra ABS, data fra utenlandske myndigheter	57	39 375	-15	20
5.17 Forvaltning i prosjektperioden SKE	13	8 879	-	-
6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8 Registerinfo, API, brukergrensesnitt, tilgang, statistikk og dokumentasjon	91	62 823	-15	20
7.1 Etablere analyse-funksjoner/tjenester SKE	49	33 591	-20	25
Grunnkalkyle	828	536 053		
Uspesifisert	72	46 935		
Basisestimat	901	582 988		

7.5 Usikkerhetsdrivere

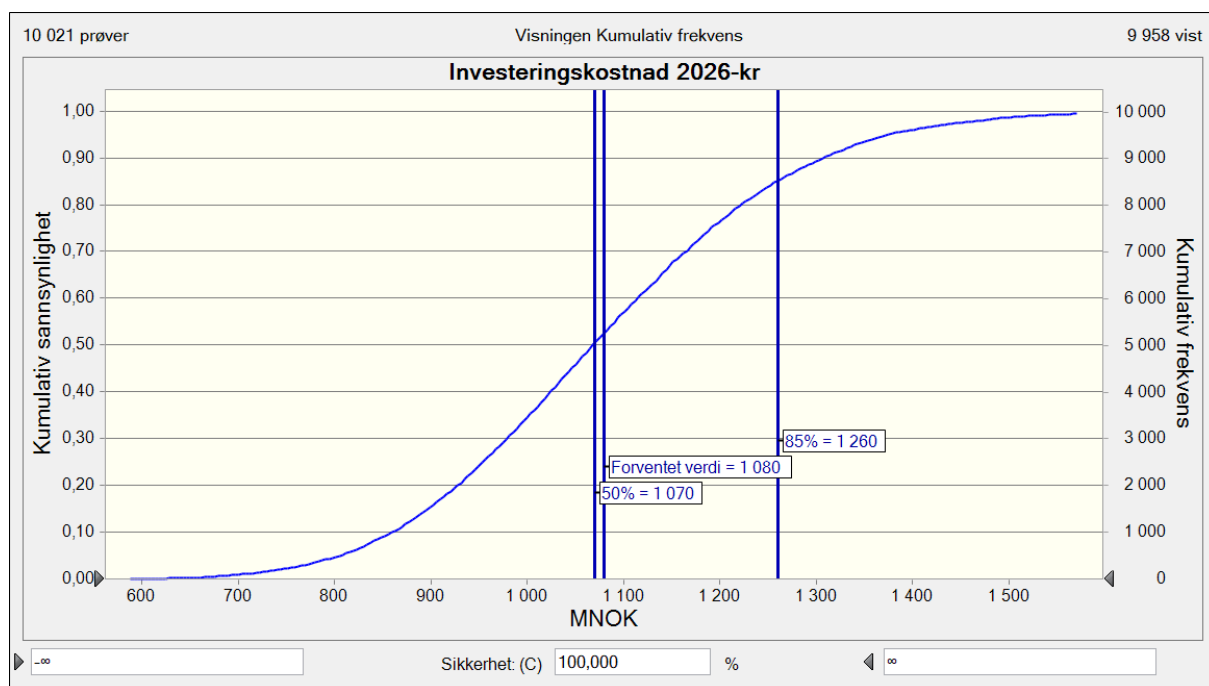
Prosjektet hadde selv gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden, som grunnlag for KS2. KS2 har gjennomført en egen usikkerhetsanalyse-prosess, sammen med prosjektet, for å identifisere og kvantifisere usikkerhetsdrivere. I KS2 usikkerhetsanalyse er det valgt å ha flere og mer prosjektspesifikke usikkerhetsdrivere enn i prosjektets egen usikkerhetsanalyse. Tabell 14 viser usikkerhetsdrivere fra KS2.

Tabell 14: Tripplestimat på usikkerhetsdriverne vurdert i samling for usikkerhetsanalysen

Usikkerhetsdrivere	Min i %	MS i %	Maks i %
U1 Regelverk og krav	0 %	+2 %	+10 %
U2 Skattereform	0 %	+2 %	+5 %
U3-1 Marked: Kompetanse	-7 %	0 %	+7 %
U3-2 Marked: Infrastrukturkostnader	0 %	+1 %	+3 %
U4 KI-utvikling og bruk i prosjektet	-12 %	-4 %	+6 %
U5-1 Eierstyring og ledelse	-3 %	0 %	+7 %
U5-2 Prosjektets gjennomføringsevne	-10 %	0 %	+12 %
U6 Bruk av systemet, uten åpenhet	0 %	0 %	+5 %
U7 Datakvalitet i hele verdikjeden og innrapportering av data	-1 %	0 %	+5 %
U8 Nye og skjerpede krav til sikkerhet	-2 %	+2 %	+5 %
U9 Teknisk kompleksitet og modenhet	-5 %	0 %	+13 %

7.6 Sannsynlighetsfordeling og nøkkeltall

Estimatet for investeringskostnaden fremstilles som en kumulativ fordeling. På denne kurven kan det leses av sannsynlighet for at kostnaden vil bli mindre eller lik en gitt verdi. Figur 9 viser sannsynlighetskurven for investeringskostnad for prosjektet.



Figur 9: S-kurve for investeringskostnaden, i mill. 2025-kr ekskl. mva.

Tabell 15 viser resultatet fra S-kurven per prosentil.

Tabell 15: Resultater fra S-kurve per prosentil

Prosentil	Mill. kr. ekskl. mva. 2025-kr	Mill. kr. ekskl. mva. 2026-kr
90	1 280	1 309
85	1 231	1 260
80	1 198	1 224
70	1 138	1 166
60	1 087	1 116
50	1 043	1 070
40	998	1 026
45	977	1 003
30	953	981
20	928	955
15	903	929
10	834	862

Nøkkeltall fra analysen er oppsummert i Tabell 16 på neste side (avrundet til nærmeste 5 mill. kr.).

Tabell 16: Nøkkeltall fra usikkerhetsanalysen, sammenlignet med SSD

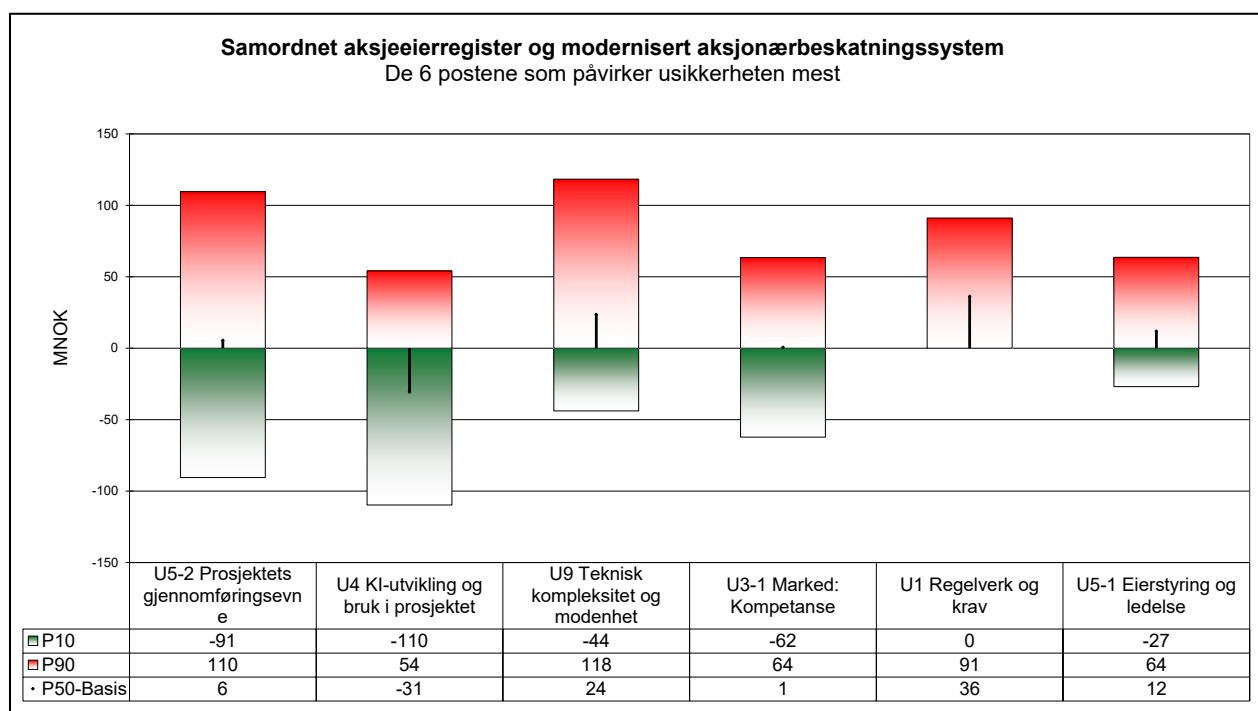
KOSTNADSOVERSIKT (I MILL. KR)				
	SSD 2025-kr		KS2 2026-kr	
Element	2025-kr Ekskl. mva.	2025-kr Inkl. mva.	2026-kr Ekskl. mva.	2026-kr Inkl. mva.
Basisestimat	900	1 065	925	1 095
Forventet tillegg	159	195	155	185
Forventet verdi (~P50)	1 059	1 257	1 080	1 280
Usikkerhetsavsetning	127	150	180	220
P85-estimat	1 186	1 407	1 260	1 500
Relativt standardavvik	11 %	11 %	17 %	17 %

Resultatene fra analysen viser blant annet:

- Oppdatert basisestimat er 1 095 mill. kr inkl. mva. i 2026-kr.
- Oppdatert forventningsverdi for prosjektet er 1 280 mill. kr inkl. mva. i 2026-kr.
- Kostnadsestimatet på 85 % sikkerhetsnivå er 1 500 mill. inkl. mva. i 2026-kr.
- Prosjektets usikkerhetsnivå, uttrykt som relativt standardavvik, er økt fra 11 % til 17 %

7.7 Rangering av usikkerhetsområdene

De største bidragene til kostnadsusikkerheten er vist i tornadodiagrammet i Figur 10, som i sortert rekkefølge angir hvilke elementer som bidrar mest til kostnadsusikkerheten.



Figur 10: Tornadodiagram, de postene som påvirker usikkerheten mest

Forklaring til diagrammet:

- Rød viser økningen fra basisestimat og opp til P90, dvs. trussel/kostnadsøkningen
- Grønn viser reduksjonen fra basisestimat og ned til P10, dvs. muligheten for besparelse
- Sort viser forventet tillegg

De forholdene som påvirker usikkerheten mest, i sortert rekkefølge, angir hvilke elementer som bidrar mest til kostnadsusikkerheten:

- U5-2 Prosjektets gjennomføringsevne
- U4 KI-utvikling og bruk i prosjektet
- U9 Teknisk kompleksitet og modenhet
- U3-1 Marked: Kompetanse
- U1 Regelverk og krav
- U5-1 Eierstyring og ledelse
- U8 Nye og skjerpede krav til sikkerhet
- U7 Datakvalitet i hele verdikjeden og innrapportering av data
- U6 Bruk av systemet, uten åpenhet
- U2 Skattereform
- U3-2 Marked: Infrastrukturkostnader

Nedenfor er de forholdene som påvirker usikkerheten mest beskrevet.

U5-2 Prosjektets gjennomføringsevne

Driveren beskriver prosjektets evne til å gjennomføre et stort og komplekst tverretattlig utviklingsløp. God koordinering mellom SKE og BR, tydelige styringslinjer og en moden produktkø er avgjørende for å håndtere endringer raskt og sikre fremdrift. Risikoen ligger særlig i for tidlig oppbemanning, umoden produktkø. I tillegg kan mange aktører føre til treghet i beslutninger og endringshåndtering, som kan forsinke fremdrift og komplisere koordinering og bremse utviklingen. Mulighetene ligger i at effektiv styring, riktig kompetansesammensetning og sterk domene- og systemforståelse gi høy gjennomføringsevne og redusert sløsing. Utforskende arbeid i forkant kan også styrke modenheten før full utvikling starter. Tiltakene retter seg mot klarere fullmakter, sikring av moden produktkø og stabil bemanning i teamene.

U4 KI-utvikling og bruk i prosjektet

Driveren beskriver usikkerhet knyttet til hvordan bruk av kunstig intelligens kan påvirke omfang, kostnader og gjennomføring i prosjektet. KI benyttes allerede som støtte i utviklingsarbeid, konseptuell utforskning og eksperimentering, og har potensial til å effektivisere både utvikling, testing og løsningsdesign. Samtidig er KI-bruken umoden, med begrenset dokumentert effekt i store og komplekse offentlige prosjekter. En vesentlig utfordring er at det er begrenset mengde med gode erfaringer. Mange håper på store resultater, men har utfordringer med å få det til. Det er mye som peker på at effekten nok kommer mer i *utvikler*produktivitet, men ikke i *utviklings*produktivitet. Det kan monne lite i et stort sammensatt prosjekt å ha turbofart på en relativt sett liten del av prosjektet. Hvis man skulle bruke påslagsmodell-logikken, så vil en dobling av utviklingsfarta *på alt utviklingsarbeid* gi omtrent 15 % økning i produktivitet for prosjektet. Utfordringen er dette trolig *øker* ledelsesbehovet dramatisk, for de må potensielt rekalkibrere bemanningsnormene sine noe for å få balanse i utviklingsfabrikken. Risikoen ligger særlig i økte styrings- og kvalitetssikringskostnader, uavklarte gevinster og kostnader ved å være tidlig ute. På

oppsiden kan målrettet og godt styrt KI-bruk over tid redusere utviklingsinnsats og kostnader, særlig dersom teknologien modnes raskt. Tiltakene retter seg mot tydelig ledelse og styring av KI, avgrenset og trinnvis innføring, robuste kontrollmekanismer og aktiv involvering av leverandører for å sikre reell nytte.

U9 Teknisk kompleksitet og modenhet

Driveren beskriver risiko knyttet til høy teknisk kompleksitet og lav modenhet i prosjektet. Løsningen skal utvikles samtidig som både regelverk, informasjonsmodell og forretningsomfang fortsatt er under modning, noe som skaper usikkerhet og behov for mange avklaringer tidlig. Den lange verdikjeden, avhengigheter til andre registre og omfattende migrering og sanering øker risikoen for feil og forsinkelser. Samtidig finnes muligheter gjennom tidlige eksperimenter, økt erfaring med plattformen og bedre innsikt i migreringsomfanget, som kan bidra til lavere kompleksitet enn antatt. Det anbefales å modne informasjonsmodell og regelverk tidlig, og etablere en helhetlig strategi for migrering og sanering.

U3-1 Marked: Kompetanse

Driveren beskriver usikkerhet knyttet til om markedet kan levere nok og riktig kompetanse. Prosjektet er sterkt avhengig av eksterne ressurser i et arbeidsmarked der etterspørselen etter samme kompetanse er høy. Dette skaper risiko for høyere priser, forsinkelser og behov for replanlegging dersom markedet ikke klarer å levere. Samtidig kan ordninger som rammeavtaler og dynamisk innkjøpsordning gi god tilgang på kvalifiserte ressurser, særlig der markedet har kapasitet innen spesifikke fagområder. Tiltakene anbefaler å bruke eksisterende innkjøpsmekanismer aktivt og styrke intern kompetanse for å redusere sårbarhet over tid.

U1 Regelverk og krav

Driveren beskriver usikkerhet knyttet til utvikling, avklaringer og vedtak av nytt og endret regelverk som er nødvendig for å etablere aksjeeierregisteret. Prosjektet er avhengig av både ny lovgivning og tilpasninger i eksisterende regelverk, samtidig som flere parallelle temaer, som EØS-krav, sanksjoner og samordning mellom etatene må avklares. Forsinkelser eller uklare krav kan påvirke hele prosjektets kritiske linje eller føre til reimplementering. Samtidig kan et tydelig, godt forankret og tidlig avklart regelverk gi økt forutsigbarhet og redusert behov for endringer senere i utviklingsløpet. Anbefalte tiltak er å sikre god forberedelse til høringer og interessentdialog, og bygge fleksibilitet inn i løsningen.

7.8 Kuttliste

SSD inneholder ikke kuttliste. Gjennom KS2-prosessen har det kommet fram at prosjektet har høy mål-prioritering av investeringskostnad. KS2 anbefaler at prosjektet har en kuttliste som grunnlag for prioritering og styring. Basisestimat består av følgende kategorier 1 - MÅ (obligatorisk) og 2 - BØR (prioriterbart).

I løpet av KS2-prosessen fikk prosjektet vedtatt en initiell kuttliste. KS2 vurderer forslag til kuttliste som godt egnet til styringsformål. Tiltakene vil i liten grad få konsekvens for prosjektets effektmål. Beslutning om kutt kan gjøres sent i gjennomføringsfasen og kuttene er realistiske å kunne gjennomføre uten at det utløser stor risiko for følgekonskvenser på andre deler av prosjektet.

KS2 har justert prosjektets forslag til kutt-liste iht. oppdatert timerater og inkludert uspesifisert på kuttene. Prosjektets og KS2 kuttliste er vist i Tabell 17.

Tabell 17: Prosjektets kuttliste

Beskrivelse	Prosjektets kutt-forslag	KS2
1.3.8 Reisekostnader BR eksterne – BØR	3,7 MNOK	Inkl. i andre poster
6.4.8 Varsling og abonnement Pri. 2	12,7 MNOK	16 MNOK
5.1.3 Datakvalitet og kontroll (Pri. 2)	2,6 MNOK	10 MNOK
5.11.1 Data om norsk eierskap i utenlandske aksjer	4,3 MNOK	5 MNOK
5.11.3 Data om utenlandske aksjer selvrapportert	4,3 MNOK	5 MNOK
5.11.4 Beregning av utenlandske aksjer	12,9 MNOK	14 MNOK
SUM	40,6 MNOK	50 MNOK

8 Tiltak for reduksjon av risiko og styring av usikkerhet

I henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet, presiseres følgende rundt reduksjon av risiko:

Med utgangspunkt i foreslåtte tiltak i (eventuell) KS1-rapport og analysen under punktene 1.3.6-1.3.8 skal Leverandøren vurdere usikkerhetsmomentene for påvirkbarhet, det økonomiske potensialet ved tiltak for å redusere risikoen og kostnadene forbundet med dette. Det skal gis tilråding om hvilke tiltak som anbefales gjennomført for å redusere risikoen. Det skal gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt prosjekt basert på en overordnet forutsetning om at risikoen skal reduseres så langt det er forretningsmessig forsvarlig å bruke ressurser på det. Analysen skal gi anslag over kostnader og tidsforbruk og hvilken gevinst i form av redusert risiko som kan forventes oppnådd.

8.1 Usikkerhetsstyring investeringskostnad

Prosjektet har gjennomført usikkerhetsanalyse, og prosjektet har et usikkerhetsregister i SSD med dedikert ansvar. KS2 vurderer at det ikke er samsvar mellom den kvantifiserte usikkerheten med valg av usikkerhetsdrivere i usikkerhetsanalyse, og de identifiserte usikkerhetene med tiltak som er beskrevet i SSD.

KS2-prosessen har hatt fokus på å identifisere relevante prosjektspesifikke usikkerhetsdrivere som gir et godt grunnlag for usikkerhetsstyring. I løpet av analyse-samlingene har det kommet frem en rekke relevante tiltak for å styre usikkerheten, ut over de prosjektet selv har identifisert i SSD. Listen i Tabell 18 viser en sammenstilling av de foreslåtte tiltakene for å styre usikkerheten som er kommet frem i KS2.

Usikkerhet:

- P90 minus P10 viser usikkerhetsspennet innenfor 80 %-intervallet i mill. kr ekskl. mva. (avrundet til nærmeste 5 mill. kr).

Tidskritikaliteten:

- Rød - Tiltak må iverksettes nå
- Gul - Middel: Tiltak iverksetter senere
- Grønn - Tiltak iverksettes i neste fase

Påvirkbarhet:

- Grønn – stor grad påvirkbar
- Gul – delvis påvirkbar
- Rød – ikke påvirkbar (eller i svært liten grad)

Tabell 18: Tiltak for usikkerhetsstyring innenfor de største usikkerhetsdriverne

Usikkerhetsforhold	Forslag til tiltak	Usikkerhet (P90-P10) ekskl. mva.	Tidskritikalitet	Påvirkbarhet
U5 Prosjektets gjennomførings-evne	➢ Opprettholde etablert prosjektledelse og prosjektgrupper ➢ Sikre at prosjektledelsen er aktivt i regelverksarbeidet, og sikre nødvendig fremdrift i alle ledd (prosjekt, virksomhetene og fagdepartement)	200 MNOK		

Usikkerhetsforhold	Forslag til tiltak	Usikkerhet (P90-P10) ekskl. mva.	Tidskritikalitet	Påvirkbarhet
	- Sikre at prosjektet opprettholder den gode forankringen i begge virksomheter, inkludert ledelsesforankringen - Sikre tydelige fullmakter og klare samhandlingslinjer mellom de ulike prosjektnivåene, inkludert styringsgruppe for det enkelte prosjekt samt virksomhetsledelsene - Etablere mekanisme for å sikre at produktkøen er moden før igangsetting av utviklingsarbeid - Opprettholde prosjektets høye prioritering i begge etater			
U4 KI-utvikling og bruk i prosjektet	- Tilrettelegge for aktiv innovasjon og bruk av KI i prosjektet - KI krever ledelse og involvering i begge etatene, både ift. det regulatoriske og styringsmessige - KI anbefales ledet av erfarne ledere som kan sikre et helhetlig perspektiv med helhetlig nyttestyring. Sikre gode arkitekter og gode tekniske prosjektledere. - Etablere mekanisme for å definere, prioritere og avgrense KI-utvikling og bruk i prosjektet - Teste ut KI-verktøy og arbeidsformer for å sikre erfaring før vurdering av fullskalabruk - Sikre robuste rutiner for kvalitetssikring og kontroll - Stille krav til at leverandører som deltar i prosjektet, også bidrar aktivt med kompetanse, innsikt og utvikling for å trekke KI-arbeidet i positiv retning	165 MNOK		
U9 Teknisk kompleksitet og modenhet	- Starte modningen av informasjonsmodellen og tilhørende regelverk tidlig - Utvikle helhetlig strategi for migrering og sanering	160 MNOK		
U3-1 Marked: Kompetanse	Aktivt benytte etablerte rammeavtaler og dynamisk innkjøpsordning	125 MNOK		
U1 Regelverk og krav	- Tilrettelegge for effektiv høringsprosess - Sikre et godt kunnskapsgrunnlag, tidlige avklaringer og tett dialog med relevante interessenter, både i virksomhetene, fagdepartement og øvrige eksterne - Etablere en tverretattlig regelverksgruppe - Bygge fleksibilitet inn i både løsning og gjennomføringsplan	90 MNOK		

Usikkerhetsforhold	Forslag til tiltak	Usikkerhet (P90-P10) ekskl. mva.	Tidskritikalitet	Påvirkbarhet
U5-1 Eierstyring og ledelse	- Sikre tydelige og effektive beslutningsveier, med godt forankrede ansvars- og rapporteringsrutiner på tvers av nivåer og etater - Arbeide aktivt for å opprettholde riktig prioritering i både SKE og BR, slik at prosjektet har kontinuerlig tilgang til nødvendige ressurser og fullmakter - Tilrettelegge for kontinuitet i styringsgruppen med klare fullmakter og forutsigbar involvering fra departementer og etatsledelser	90 MNOK		
U8 Nye skjerpede krav til sikkerhet	- Etabler en tydelig sikkerhetsarkitektur - Sikre tett involvering av sikkerhetsressurser i alle utviklingsløp og i begge etater - Sikre fleksible mekanismer for tilgangsstyring og logging	65 MNOK		
U7 Datakvalitet i hele verdikjeden og innrapportering av data	- Sikre solid og konsistent felles informasjonsmodell - Etablere mekanismer for kvalitetssikring og gjennomstrømming av data på tvers av verdikjeden - Tilrettelegge for bred og tidlig bruk av løsningene i markedet - Gjennomføre målrettede piloter	55 MNOK		
U6 Bruk av systemet, uten åpenhet	➤ Oppdatere og forankre forutsetningene i lys av den politiske intensjonen om allment innsyn - Involvere sektoraktører aktivt for å muliggjøre tjenesteutvikling basert på API-ene - Etablere en omforent definisjon av «åpen informasjon»	45 MNOK		
U2 Skattereform	- Sikre tilstrekkelig fleksibilitet i beregningsløsningen for å håndtere moderate regelendringer - Utarbeide alternative utviklingsplaner slik at endringer i omfang raskt kan vurderes uten å forstyrre kritisk fremdrift	45 MNOK		
U3-2 Marked: Infrastruktur-kostnader	- Sikre god dialog med interne plattform-miljøer og eksterne leverandører - Inkludere fleksibilitet i arkitekturen	30 MNOK		

Tabell 18 viser at flere av tiltakene er tidskritiske, samtidig som prosjektet har betydelig mulighet til å påvirke utfallet ved tidlig iverksettelse.

KS2 anbefaler god usikkerhetsstyring

Alle usikkerhetsdriverne har prosjektet mulighet til å kunne påvirke, og de faktorene som påvirker usikkerheten mest har prosjektet stor mulighet for å kunne påvirke.

KS2 anbefaler at prosjektet sikrer god usikkerhetsstyring i prosjektgjennomføringen, gjennom følgende tiltak:

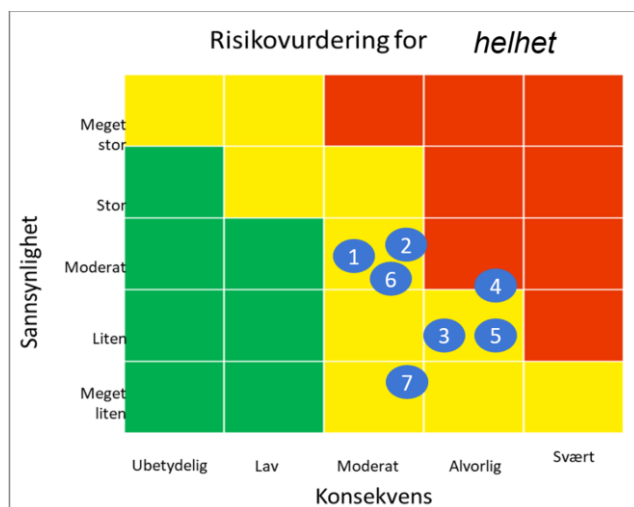
- Implementere tiltakene og usikkerhetsfaktorene fra KS2 som grunnlag for usikkerhetsstyring og utvikling av eget usikkerhetsregister
- Gjennomføre årlig usikkerhetsanalyse investeringskostnad i prosjektgjennomføringen, som en aktiv del av usikkerheten og grunnlag for usikkerhetsstyring
- Aktivt benytte god oppdatert analyse med tornadodiagram som grunnlag for tiltak og styring av usikkerhet knyttet til investeringskostnad i prosjektgjennomføringen

8.2 Risikostyring

8.2.1 Prosjektets risikostyring

Figur 11 viser prosjektets risikomatrise. Prosjektets konsekvenskategorier i SSD og prosjektets usikkerhetsstyring er:

- Forsinkelse
- Kostnadssprekk
- Redusert kvalitet
- Tapt gevinst
- Tapt renommé



Figur 11: Prosjektets risikomatrise

8.2.2 Vår vurdering av risikostyringen

Prosjektets største risiko ved KS2

KS2 vurderer at prosjektets største risiko pr. d.d. er tidskritikaliteten knyttet til regelverksendringer.

Vi anbefaler at prosjektets risikoregister oppdateres iht. øvrige anbefalinger fra KS2.

Metodeverket

Prosjektet har et bevisst og solid forhold til usikkerhetsstyring. Gjennom KS2-arbeidet har vi likevel identifisert flere forhold som det anbefales å innarbeide i prosjektets metodeverk for sikre presisjon i rapporteringen og tiltakene.

Oppdatere konsekvens-kategorier

Vår vurdering er at konsekvenskategoriene ikke er samstemt med prosjektets prioritering. KS2 anbefaler at metodikken for risikostyring bør forbedres med at konsekvensene skal være iht. prosjektets konsekvenskategorier i forhold til 1. Kost, 2. Kvalitet og 3. Tid.

Prioritering av risikofaktorer og tiltak

Rapportering av risikofaktorer i en risikomatrise der konsekvensen av ulike prioriteringer blandes, uten at det er prioritert, kan vise et feilaktig bilde og gi feil prioritering av tiltak. KS2

anbefaler prosjektet å innarbeide en mer presis og bevisst rapportering iht. konsekvenskategori.

Prosjektet har gjennom KS2-prosessen forankret mål-prioritering som følger; 1. Kost, 2. Kvalitet og 3. Tid. Prosjektets risikoregister i SSD er ikke iht. denne målprioriteringen. KS2 anbefaler at prosjektet oppdaterer prosjektets risikoregister iht. ny mål-prioritering og ny kunnskap fra KS2.

Tiltak for å påvirke sannsynlighet og/eller tiltak for å påvirke konsekvens

Tiltakene som øker muligheter og reduserer risiko, og sikre at disse omsettes til konkrete handlinger i styring og oppfølging. Tiltak for å redusere sannsynlighet handler om å forebygge at uønskede hendelser inntreffer eller øke sannsynligheten for ønskede hendelser eller gevinster.

Tiltak for å redusere konsekvens retter seg derimot mot å begrense effektene dersom en uønsket hendelse likevel oppstår. Alternativt aktivt arbeide for å øke konsekvensen av et positive utfall.

Vi anbefaler at prosjektet har en systematisk oppfølging av tiltak både for å påvirke sannsynlighet og påvirke konsekvens. En helhetlig tilnærming, der tiltak både knyttet til sannsynlighet og tiltak for på påvirke konsekvens adresseres, bidrar til et mer robust risikobilde og øker sannsynligheten for måloppnåelse.

9 Forvaltningskostnader

I avropet for kvalitetssikringen ble følgende presisert:

FIN ber EKS om å gjøre en grundig vurdering av estimerte økte drift- og forvaltningskostnader som følger av tiltaket, ettersom disse de siste årene har vist seg å utgjøre en betydelig og ofte undervurdert del av prosjektets totale livsløpskostnader. Det er viktig at EKS benytter referansetall fra sammenlignbare virksomheter, erfaringsdata og metodikk for å teste estimer og usikkerhet knyttet til drift- og forvaltningskostnader.

9.1 Basisestimat forvaltningskostnader

Tabell 19 viser forvaltningskostnader per år fordelt på SKE og BR, hentet fra SSD. Prosjektet har lagt Systemkategorimodellen³ til grunn for å vurdere hvor stor andel av investeringskostnadene forvaltningskostnadene skal utgjøre. Ytterligere utfyllende beskrivelse av forvaltningskostnadene er inkludert i Vedlegg B *Basisestimat og usikkerhetsanalyse Investeringskostnad og Forvaltningskostnader*.

Tabell 19: Forvaltningskostnader per år (hentet fra SSD)

		2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	Total
SKE	Total	86	86	86	68	68	68	68	68	68	68	731
BR	Total	69	69	69	54	54	54	54	54	54	54	586

9.2 Vår kvalitetssikring av forvaltningskostnader

Kvalitetssikringen av forvaltningskostnaden ble gjennomført i tre trinn, som utdypes under:

1. SKE og BR gjennomgang av erfaringstall
2. KS2 analyse av empiriske erfaringstall
3. KS2 usikkerhetsanalyse forvaltningskostnader

9.2.1 SKE og BR gjennomgang av erfaringstall

SKE og BR har hatt en gjennomgang av følgende forhold til KS2:

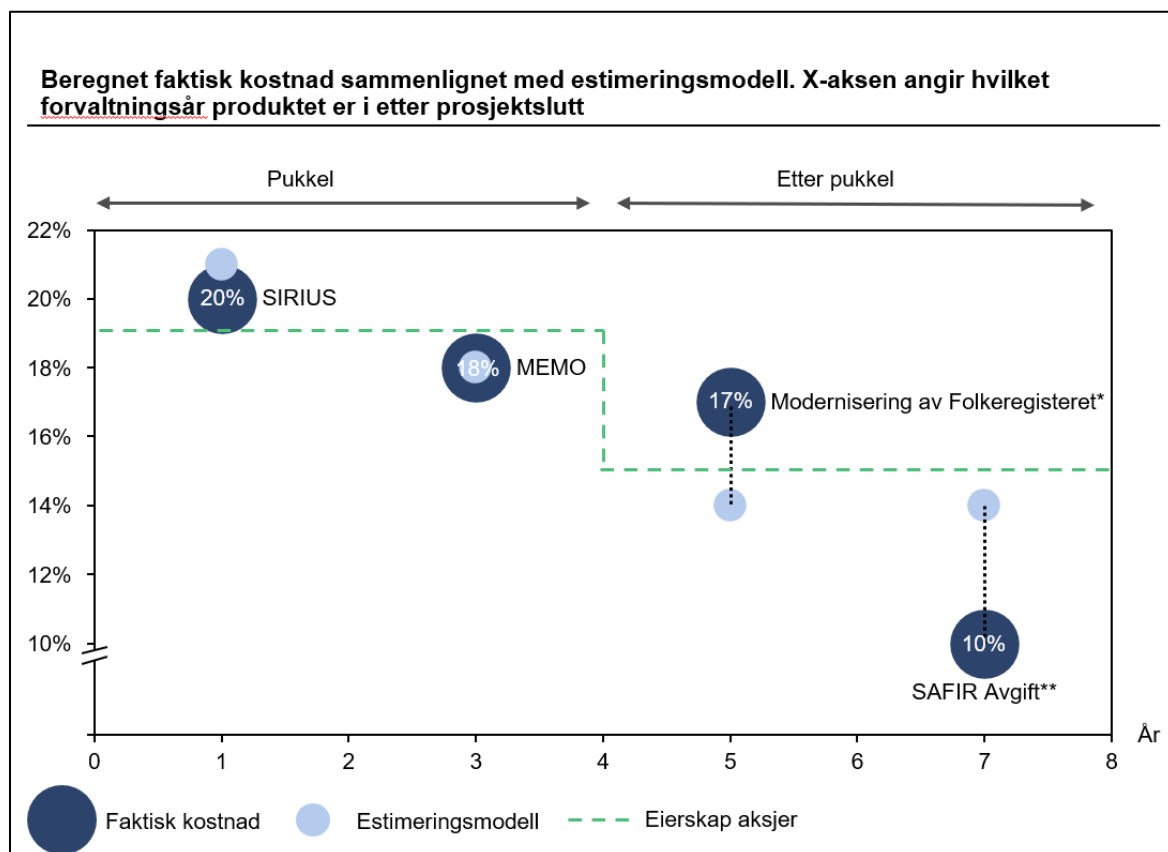
- Beskrivelse av hva som er IT-forvaltning
- Beskrivelse av den generelle (systemkategori)modellen
- Beskrivelse av utregning SKE
- Beskrivelse av utregning BR
- Erfaringstall Forvaltningskost SKE
- Vurdering av prosjektets forvaltningskostnader i forhold til erfaringstall fra SKE

Observasjoner SKE erfaringstall drift og forvaltning (i kroner)

³ Systemkategorimodellen er Skatteetatens modell for beregning av varige IT-kostnader som utføres av Linjeorganisasjonen. (Kapitel 3.6.2, Sentralt styringsdokument Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem).

Gjennomgangen SKE har gjort av systemkategorimodellens estimerte forvaltningskostnader relativt til faktiske forvaltningskostnader, er illustrert i Figur 12. Observasjonene fra denne gjennomgangen er:

- Total sett treffer estimeringsmodellene godt
- Det er lagt ned god innsats på å erstatte eksterne med interne. For eksempel ligger MEMO 1 år «før skjema» på det. Dermed blir noe overbruk i timer til balanse for kostnad.
- Eierskap virker riktig plassert i totalbildet, mellom SIRIUS (kat 1) og MEMO (kat 2) for pukkel, og mellom MF (kat 2) og SAFIR avgift (kat 2) etter pukkel



Figur 12: Faktisk kostnad sammenlignet med estimeringsmodell

9.2.2 KS2 analyse av empiriske erfaringstall

KS2 har utført en analyse av empiriske data av forvaltningskostnadene basert på empiriske data og erfaringstall fra digitaliseringsprosjekter generelt, samt tilsvarende typer systemer som AER (register) og ABS (regelmotor), for offentlige og private virksomheter, både nasjonalt og internasjonalt. Arbeidet inneholdt følgende:

- Metodikk
- Drivere for forvaltningskostnader
- Generelle drivere
- Drivere for register/database
- Drivere for regelmotor
- Spenn i forvaltningskostnader
- Prosjektets forvaltningskostnader i % av investeringskostnaden
- Vurdering av prosjektets forvaltningskostnader i forhold til empiriske erfaringstall

Metodikk

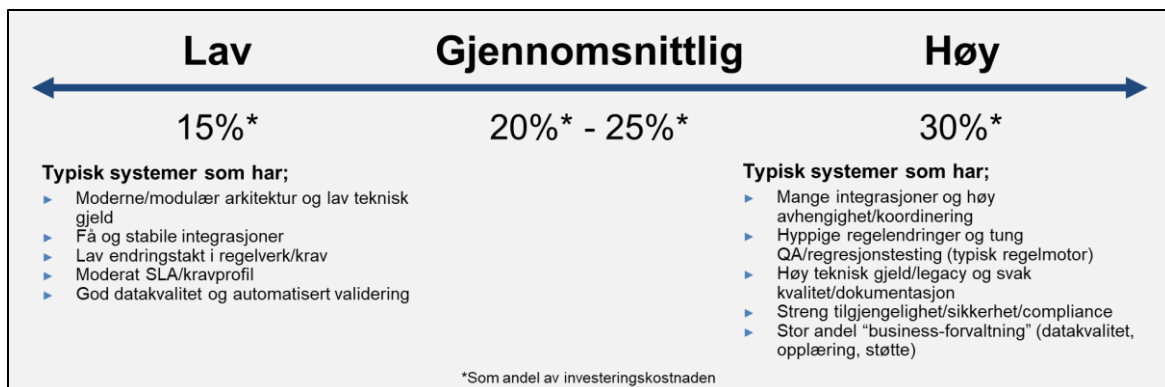
Det er viktig å opparbeide innsikt i hva som driver forvaltningskostnadene, spesielt for å forstå omfang, størrelse og helhet av forvaltningskostnadene. Dette for å avdekke risikoer, hvilke forvaltningskostnader som er mest sentrale og hvilke som er mest volatile, samt hvilke drivere som kan bidra til å redusere forvaltningskostnader. KS2 har sett til et bredt erfaringsgrunnlag fra både digitaliseringsprosjekter generelt, men også fra tilsvarende systemer som AER (register) og ABS (regelmotor) for å forstå hvilke drivere som er de mest sentrale. Basert på empiriske data fra denne typen prosjekter, har KS2 identifisert drivere og avhengigheter som påvirker forvaltningskostnader, samt hvor stor andel av investeringskostnadene årlige forvaltningskostnader vanligvis utgjør. Erfaringstallene stammer fra både prosjekter i offentlig og privat sektor, med størst vekt på offentlige prosjekter, og er hentet fra rapporter fra Digdir, Riksrevisjonen, britiske, amerikanske og australske myndigheter, samt McKinsey & Company.

KS2 har kategorisert drivere for forvaltningskostnader som følger:

- Generelle drivere for forvaltningskostnader
- Spesifikke drivere for forvaltningskostnader i et register/database
- Spesifikke drivere for forvaltningskostnader i en regelmotor

Spenn i forvaltningskostnader

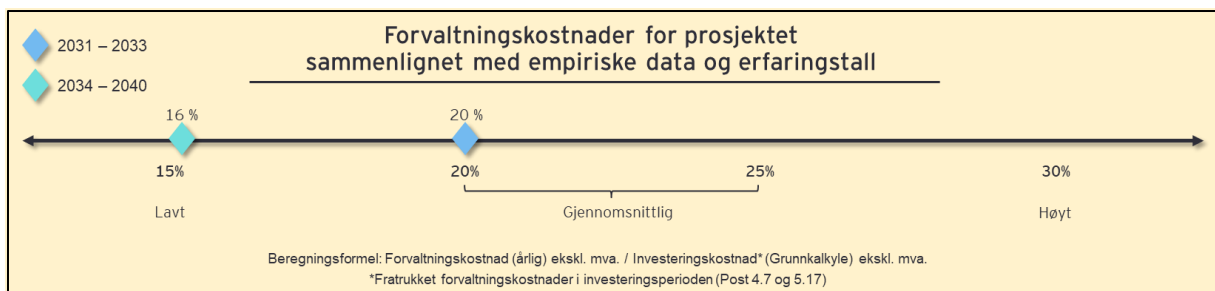
Kostnadene relativt til forvaltning vil variere avhengig av de ulike driverne, men ligger vanligvis innenfor områdene vist i Figur 13.



Figur 13: Forvaltningskostnader relativt til investering

I vurderingen av forvaltningskostnadene har vi sett til empiriske data og erfaringstall fra digitaliseringsprosjekter generelt, samt tilsvarende typer systemer som AER (register) og ABS (regelmotor). Dette har gitt innsikt i sentrale drivere forvaltningskostnader og hvor stor andel av investeringskostnadene årlige forvaltningskostnader utgjør. Disse dataene viser at forvaltningskostnader som en andel av investeringskostnaden i gjennomsnitt ligger i området 20-25 %, mens 15 % anses som et lavt nivå og 30 % som et høyt nivå.

Sammenlignet med empirisk data og erfaringstall observerer vi at de beregnete, årlige forvaltningskostnadene for tiltaket ligger på et gjennomsnittlig nivå de første tre årene etter prosjektslutt, før de reduseres til et lavt nivå de påfølgende 7 årene. Dette er illustrert i Figur 14 på neste side.



Figur 14: Forvaltningskostnader i prosjektet sammenlignet med empiri og erfaringstall

Prosjektet har estimert forvaltningskostnadene for hhv. AER og ABS basert på Systemkategorimodell med prosentsatser av investerte timer, fordelt på to kategorier: år 1-3 (25 %) og år 4 og utover (21 %). Gjennomgangen viser at systemkategorimodellens estimerer treffer godt samlet sett, sett opp mot erfaringstall fra sammenlignbare investeringer, men med noen avvik i begge retninger for enkelt prosjekter.

9.2.3 Usikkerhetsanalyse Forvaltningskostnader

Analysegrunnlag

- Gjennomgang av SKE og BR erfaringstall, samt vurdering av prosjektets forvaltningskostnader i forhold til erfaringstall fra SKE, viser at prosjektets andel forvaltningskostnader i SSD, i % av investeringskostnaden, er på riktig nivå
- KS2 analyse av empiriske erfaringstall av forvaltningskostnader, inkl. KS2 vurdering av prosjektets forvaltningskostnader i forhold til empiriske erfaringstall, viser at prosjektets andel forvaltningskostnader, i % av investeringskostnaden, er på et noe lavt nivå, men at det lave nivået kan forsvares.

Tallene for SKE er basert på nylig gjennomførte, tilsvarende prosjekter i SKE. KS2-analysen er basert på empiriske erfaringstall. Grunnlaget i begge tilfeller er historiske data.

Korrigerer regnefeil i basisestimatet

KS2-arbeidet inkluderte kvalitetssikring knyttet til at SKE og BR hadde benyttet ulike estimeringsmetoder for timekostnad. KS2, ved bruk av lik estimeringsmetode, viser at forvaltningskostnadene økte med ca. 20 MNOK. Avviket skyldes hovedsakelig at reisekostnader tidligere var ulikt inkludert i deler av timeratene. KS2 anbefaler endring: Korrigerer basisestimat forvaltningskostnad + 20 MNOK.

Usikkerhet fremover

KS2 har gjennomført en usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnad, med utgangspunkt i %-forvaltningskostnad. Usikkerhetsanalysen har identifisere usikkerhetsdrivere med fokus på usikkerhet fremover i tid, og vurdert i hvilken grad de påvirker % forvaltningskostnad i forhold til investeringskostnaden. Tabell 20 viser resultat av usikkerhetsanalyse forvaltningskostnader.

Tabell 20: Resultater, usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnader

Tema	Usikkerhet	Ivaretatt gjennom	Endring i %
T1 – Vesentlig endring i drift av infrastruktur	Risiko	Ved endret forutsetning: Behov for tilleggsbevilgning	0%
T2 - Følgekonskvens av usikkerhet i investeringskostnad	Risiko	Endre beregningsgrunnlaget fra basisestimat (SSD) til forventet verdi (~P50)	0%
T3 - Integrasjon og samordning, volumet kan øke	Risiko	Inkl. i beregningsgrunnlaget forventet verdi (~P50)	0%
T4 – Marked, infrastrukturkostnaden kan øke	Risiko	Inkl. i beregningsgrunnlaget forventet verdi (~P50)	0%
T5 - Større endringer av regelverk	Risiko	Ved endret forutsetning: Behov for tilleggsbevilgning	0%
T6 – Vesentlig endring av krav til datasikkerhet	Risiko	Ved endret forutsetning: Behov for tilleggsbevilgning	0%
T7 – Vesentlig endring ved innovasjon og KI	Mulighet	Ved endret forutsetning: Redusert forvaltningskostnad	0%

De ulike temaene er nærmere beskrevet under.

T1 – Vesentlig endring i drift av infrastruktur

Basisestimatet bygger på forutsetninger med begrenset empirisk grunnlag og relativt høy usikkerhet. Risikoen knytter seg særlig til overgang til sky, valg av prismodeller samt riktig klassifisering av systemkategori. Det er lagt til grunn samme systemkategori for både BR og SKE. Det foreligger usikkerhet om løsningene i realiteten vil tilsvare systemkategori 1 fremfor kategori 2, noe som kan påvirke forvaltningskostnadene. KS2 anbefaler ikke endring av andel forvaltningskostnad, ved ev. vesentlig endring håndteres dette som tilleggsbevilgning.

T2 - Følgekonskvens av usikkerhet i investeringskostnad

Forvaltningskostnader beregnes som en prosentandel av investeringskostnadene. Dagens metodikk baserer beregningen på basisestimatet, som ikke fullt ut reflekterer identifisert kostnadsusikkerhet i investeringen. Usikkerhet i investeringskostnadene vil dermed gi tilsvarende usikkerhet i beregnede forvaltningskostnader. Følgekonskvensen av usikkerhet i investeringskostnaden kan håndteres ved å endre beregningsgrunnlaget for forvaltningskostnader fra basisestimat til P50/forventet verdi. KS2 anbefaler endring: Endre beregningsgrunnlag for forvaltningskostnader fra prosent av basisestimat til prosent av P50/forventet verdi.

T3 - Integrasjon og samordning, volumet kan øke

Løsningen innebærer interne registre i BR samt integrasjoner mot SKE og konsument. Det foreligger risiko knyttet til omfang og volum av integrasjoner, herunder at antall grensesnitt, datamengde eller kompleksitet kan bli større enn lagt til grunn i basisestimatet. Økt volum kan gi høyere forvaltnings- og driftskostnader over tid. KS2 anbefaler ikke endring i prosent for forvaltningskostnader. Risikoen ivaretas gjennom endring av estimeringsgrunnlag fra basisestimat til P50/forventet verdi.

T4 – Marked, infrastrukturkostnaden kan øke

Infrastrukturkostnadene kan øke betraktelig over tid. Det er risiko for at prisstigning på infrastruktur, særlig innen sky- og plattformtjenester, er underestimert i forvaltningskostnadsestimatet fra 2031 og fremover. Dagens nivå for infrastrukturkostnader

er relativt lavt (ca. 12 MNOK per år), og det vurderes som sannsynlig at det reelle kostnadsnivået vil bli høyere enn lagt til grunn i basisestimatet. KS2 anbefaler ikke endring i prosent for forvaltningskostnader. Risikoen ivaretas gjennom endring av estimeringsgrunnlag fra basisestimat til P50/forventet verdi.

T5 - Større endringer av regelverk

Basisestimatet legger til grunn et begrenset behov for regelverksendringer i perioden. For SKE er det lagt til grunn systemkategori 2. Det foreligger usikkerhet knyttet til om enkelte regelverksendringer i realiteten kan være mer omfattende og tilsvare systemkategori 1, med høyere konsekvenser for forvaltning og videreutvikling. Prosjektet er i løpende dialog med departementene, og det skilles mellom mindre endringer som håndteres innenfor forvaltning og større regelverksendringer som utløser behov for videreutvikling eller nye tiltak. Dersom det oppstår mange mindre regelverksendringer over tid, kan dette samlet sett øke forvaltningskostnadene. Større endringer, eksempelvis som følge av omfattende reformer (f.eks. skattereformer), forutsettes håndtert gjennom særskilt finansiering. Slike endringer kan også medføre at det tar lengre tid før løsningen gir full funksjonalitet og åpenhet. KS2 anbefaler ikke endring i prosent for forvaltningskostnad. Ved vesentlige regelverksendringer forutsettes kostnadene håndtert gjennom tilleggsbevilgning.

T6 - Vesentlig endring av krav til datasikkerhet

I basisestimatet er det lagt til grunn høy kompleksitet knyttet til datasikkerhet. Dette reflekteres blant annet gjennom høye forutsetninger i regelmotoren i KS-modellen, samt at deler av nødvendige sikkerhetstiltak er inkludert i prosjektets omfang og finansiering. Det er identifisert risiko for ytterligere skjerpede krav til datasikkerhet, herunder forhold knyttet til digital suverenitet og lokalisering av data og tjenester. Dersom systemleverandører eller tekniske løsninger ikke tilfredsstiller fremtidige krav, kan dette medføre behov for mer omfattende tiltak i forvaltningen. Samtidig kan strengere krav også gi muligheter, for eksempel gjennom redusert datautveksling. KS2 anbefaler ikke endring i prosent for forvaltningskostnader. Ved ev. vesentlige endringer i krav til datasikkerhet forutsettes kostnadene håndtert gjennom tilleggsbevilgning.

T7 - Vesentlig endring ved innovasjon og KI

Utvikling og bruk av innovasjon og kunstig intelligens kan gi muligheter for mer effektiv drift og enklere forvaltning over tid, blant annet gjennom automatisering og bedre beslutningsstøtte. Samtidig er omfang, tidspunkt og faktisk effekt av slike løsninger usikre og avhenger av teknologisk modenhet, regulatoriske rammer og evne til å ta løsningene i bruk. KS2 vurdering: Endring i prosent av forvaltningskostnaden anses som utenfor KS2-myndighet å beslutte. Ved vesentlige endringer anbefales det å justere prosentsatsen ned.

Beregning av KS2 Forvaltningskostnader

- Forvaltningskostnad er gitt som prosent av investeringskostnad
- KS2 har gjennomført usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnaden. Vi anbefaler at hhv. 16% og 20% i % av investeringskostnaden opprettholdes. SSD har beregnet % i forhold til basiskostnaden, ikke i forhold til forventet verdi fra usikkerhetsanalysen. Vi vurderer at metoden i SSD da ikke er korrekt basert på % i erfaringstall fra empiri og erfaringstall fra SKE, og anbefaler å endre analysegrunnlaget fra basiskostnad til forventet verdi (~P50). Dette øker forvaltningskostnadene med 314 MNOK (inkl. 20 MNOK for estimeringsfeil).

Tabell 21 oppsummerer endringene som er gjort i beregning av forvaltningskostnadene.

Tabell 21: Endring i forvaltningskostnader

Tema	SSD	KS2
Timekostnads-estimerer	Noe ulike mellom BR og SKE	Helhetlige time-estimerer for BR og SKE (+ 20 MNOK)
Analysegrunnlag for beregning av forvaltningskostnader	Basisestimat	Forventet verdi / P50
KS2 økt forvaltningskostnader	SKE 731 MNOK BR 586 MNOK SUM 1 317 MNOK	SKE 934 MNOK BR 717 MNOK SUM 1 651 MNOK (+314 MNOK)

9.3 Anbefalte forvaltningskostnader

Tabell 22 viser KS2 anbefalte forvaltningskostnader.

Tabell 22: Oppdatering av forvaltningskostnader etter ny usikkerhetsanalyse i mill. kr.

SSD/KS2	Forvaltnings-kostnad ekskl. mva.	Forvaltnings-kostnad inkl. mva.	Forvaltnings-kostnad ekskl. mva.	Forvaltnings-kostnad inkl. mva.
	2025-kr	2025-kr	2026-kr	2026-kr
SSD	1 317	1 459		
SKE	731	817		
BR	586	642		
KS2	1 651	1 829	1 692	1 875
SKE	934	1 044	957	1 070
BR	717	786	735	805

Usikkerhetsanalysen viser at det foreligger betydelige risikoforhold og store muligheter, ut over det som er innenfor KS2-omfanget å estimere, som kan endre forvaltningskostnadene vesentlig. Vi anbefaler revurdering av forvaltningskostnadene innen driftsstart.

10 Samfunnsøkonomisk analyse

Ifølge rammeavtalen med Finansdepartementet, skal følgende vurderes innenfor samfunnsøkonomisk analyse:

Det skal vurderes om oppdatert anslag for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er rimelig og fanger opp de vesentlige endringene fra konseptvalget. Videre må det vurderes om grunnleggende forutsetninger for konseptvalget har endret seg slik at det reiser spørsmål ved om prosjektet bør gjennomføres, eventuelt om et annet alternativ burde velges.

10.1 Prosjektets oppdaterte samfunnsøkonomiske analyse

I tråd med kravene i R-108/25 (pkt. 8.4) presenterer sentralt styringsdokument en oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av det valgte konseptet. Analysen bygger videre på vurderingene fra konseptvalgutredningen (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1), og viser hvordan prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er justert som følge av oppdaterte forutsetninger og oppdatert kunnskapsgrunnlag. SSD redegjør for hvilke faktorer som driver endringene i analysen, og gir et oppdatert anslag for den samfunnsøkonomiske nettoverdien sammenlignet med nullalternativet.

Prissatte virkninger

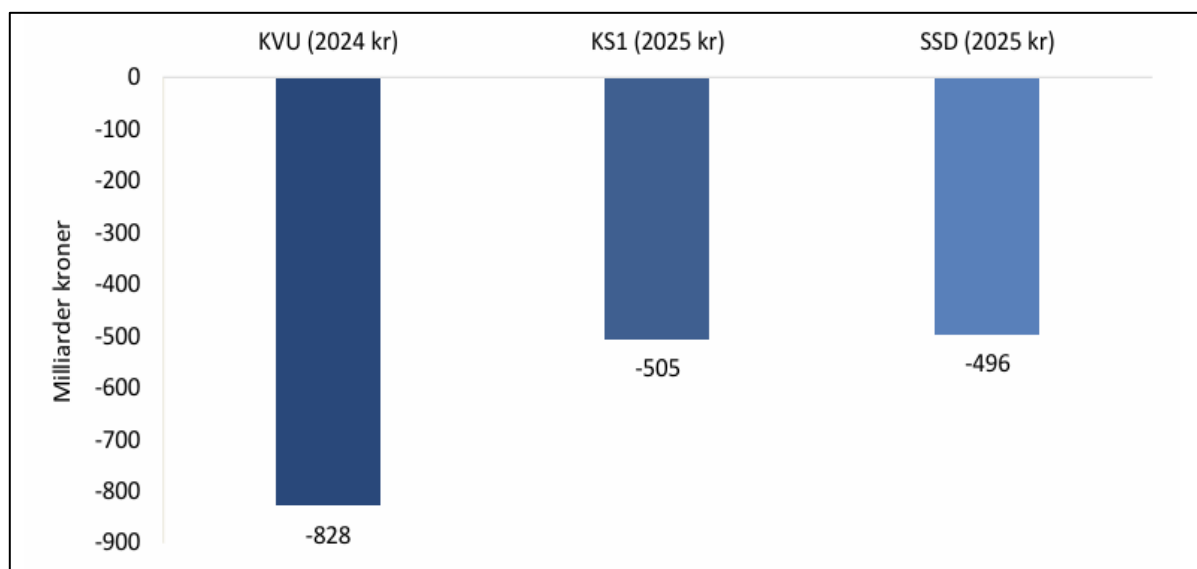
Kapittel 5.5 «Endringer i samfunnsøkonomisk analyse» beskriver hvilke endringer som er gjort fra KVU til SSD, og hvordan disse har påvirket lønnsomheten i det valgte konseptet. Kostnadene har økt som følge av større omfang og oppdaterte forutsetninger. I tillegg kommer mer beregningstekniske forhold: prisjustering og oppdaterte verdier i estimeringsmodellen for programvareutvikling («påslagsmodellen»).

Etter anbefaling fra KS1 er det også lagt inn en positiv restverdi for investeringene i Aksjeeierregisteret og Aksjonærbeskatningssystemet, noe som trekker kostnadene ned. Restverdien reflekterer at systemene forventes å ha fem års gjenværende brukstid utover analyseperioden, gitt en samlet levetid på 15 år fra ferdigstillelse rundt 2031 iht. anbefaling i KS1. Den er beregnet ut fra den delen av investeringen som antas å ha gjenværende verdi ved analyseperiodens slutt.

Det er også gjort endringer i de prissatte nyttevirkningene knyttet til prisjustering og oppdatering av antall AS og ASA, samt selskap uten endringer. I tillegg har virkningen «Spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere» blitt justert som følge av det sjette hvitvaskingsdirektivet, som trolig vil medføre at alle selskaper må rapportere til Registeret for reelle rettighetshavere årlig. Dette innebærer at antall selskaper som kan oppnå tidsbesparelser som følge av de nye systemene er større enn det som ble lagt til grunn i KVU. To eksisterende nyttevirkninger er nå blitt prissatt:

- **«Økt skatteproveny fra kildeskatt»:** Dette inngikk i den ikke-prissatte virkningen «potensial for økt skatteproveny» i KVU, men er nå prissatt i SSD. Løpende oppdaterte eierskapsopplysninger for aksjer fra utenlandske aksjonærer gir bedre grunnlag for å vurdere refusjonssøknader og kontrollere kildeskatt.
- **«Reduksjon i dagens forvaltning»** - Lå tidligere innbakt forvaltningskostnadene (netto) men er nå skilt ut for å synliggjøre gevinstene (brutto)

Den samlede prissatte nettonytten, fratrasket nullalternativet, har økt sammenlignet med KVU. Sammenlignet med KS1 er det en økning på rundt 9 MNOK. Økningen skyldes endringene beskrevet i avsnittene ovenfor. I tillegg bidrar presiseringen av det sjette hvitvaskingsdirektivet til at nullalternativet er mer kostbart. Dette fører til at den relative nytten av tiltaket, sammenlignet med videreføring av dagens løsning, øker. Utviklingen i den prissatte nettonytten er illustrert i Figur 15:



Figur 15. Samfunnsøkonomisk netto nåverdi av prissatte virkninger fratrasket nullalternativet beregnet til forskjellige milepæler, i millioner kroner. (Hentet fra SSD)

Tabell 23 og Tabell 24 illustrerer hvordan de prissatte virkningene er fordelt mellom kostnads- og nyttevirkinger:

Tabell 23. Prissatte kostnadsvirkninger. I millioner 2025-kroner. (Hentet fra SSD)

Prissatte kostnadsvirkninger	Nullalternativet	Konseptet	Konseptet (fratrasket null)
Investeringskostnader SKE & BR	- 30	- 924	- 895
Forvaltningskostnader SKE & BR	- 471	- 950	- 480
Kostnader for andre offentlige aktører (investerings- og forvaltningskostnader)	0	- 61	- 61
Kostnader for private aktører (investerings- og forvaltningskostnader)	0	- 193	- 193
Skattefinansieringskostnad	- 100	- 359	- 259
Restverdi av Aksjonærbeskatningssystemet og Aksjeeierregisteret	0	141	141
Sum prissatt kostnad	- 600	- 2 347	- 1 746

Tabell 24. Prissatte nyttevirkninger. I millioner 2025-kroner. (Hentet fra SSD)

Prissatte nyttevirkninger	Konseptet
Spart tid ved rapportering av aksjeier	448
Spart tid ved rapportering til RRH	306
Reduksjon i dagens forvaltning	257
Økt skatteproveny (kildeskatt)	240
Sum prissatt nytte	1 250

Ikke-prissatte virkninger

Som Figur 15, Tabell 23 og Tabell 24 viser, er den prissatte nettonytten fortsatt negativ på - 496 MNOK. Dette betyr at verdien av de ikke-prissatte virkningene må overstige denne summen, for at tiltaket skal være lønnsomt. I den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen er disse virkningene vurdert basert på verdimatrisemetoden fra DFØ, og virkninger som er identifisert og vurdert er oppsummert i Tabell 25.

Tabell 25. Ikke-prissatte nyttevirkninger. (Hentet fra SSD)

Ikke-prissatte virkninger	
Gevinster som følge av økt endringsevne og robusthet i aksjonærregistret	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit	Middels positiv
Spart tid offentlige myndigheter	Middels positiv
Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle	Middels positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggere og næringsliv	Liten positiv
Spart tid gjennom automatisering og gjenbruk av eierskapsdata	Liten positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester til skattepliktige	Liten positiv
Potensiale for økt skatteproveny	Positiv, men uklar størrelse

Det er to mindre endringer knyttet til de ikke-prissatte endringene som har blitt gjort fra KVU/KS1 til SSD. Disse er oppsummert i Tabell 26.

Tabell 26. Endrede ikke-prissatte virkninger fra KVU/KS1 til SSD.

Virkning i KVU/KS1	Vurdering i KVU/KS1	Virkning i SSD	Vurdering i SSD
Bedre tjenester	Middels positiv	Bedre tjenester til innbyggere og næringsliv	Liten positiv
		Bedre tjenester til skattepliktige	Liten positiv
Potensial for økt skatteproveny	Positiv, men uklar størrelse	Økt skatteproveny fra kildeskatt	240 MNOK
		Potensiale for økt skatteproveny	Positiv, men uklar størrelse

Som Tabell 26 viser, er virkningen «gevinster som følge av bedre tjenester» fra KVU/KS1 splittet i to i SSD: «gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggere og næringsliv» og «gevinster som følge av bedre tjenester til skattepliktige». Splittingen knytter gevinstene tydeligere til endrede effektmål, henholdsvis effektmål 2 (øvrige befolkning) og effektmål 4 (skattepliktige). Begge virkningene er vurdert til «liten positiv». Med andre ord: én virkning vurdert til middels positiv er erstattet av to virkninger vurdert til «liten positiv».

Den andre endringen er at en del av virkningen «potensial for økt skatteproveny» nå er prissatt, gjennom virkningen «økt skatteproveny fra kildeskatt». Dette endrer ikke den samlede vurderingen av virkningen, som fortsatt er «positiv, men uklar størrelse» gitt den store usikkerheten i omfanget.

Oppsummert viser den samfunnsøkonomiske analysen at tiltaket isolert sett har negativ prissatt netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet. SSD vurderer likevel tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi de ikke-prissatte nyttevirkningene forventes å være betydelige og større enn den prissatte nettonytten. For at tiltaket skal være lønnsomt, må summen av ikke-prissatte virkninger ha en nåverdi på minst 496 millioner kroner over konseptets levetid.

De største ikke-prissatte nyttevirkningene, blant annet økt tillit, bedre endringsevne, redusert handlingsrom for kriminelle aktører og bedre tjenester, tilfaller hele samfunnet og vurderes av SSD som store. Tiltaket gir grunnlag for mer effektiv oppgaveløsning innen sentrale samfunnsfunksjoner som tilsyn, etterretning, etterforskning, skatte- og avgiftsforvaltning og stønadsutbetalinger. I tillegg er det identifisert et sibetydelig provenypotensial som understøtter den samlede lønnsomheten.

Fordelingsvirkninger og realopsjoner

Tiltaket vil også kunne innebære fordelingsvirkninger mellom ulike aktørgrupper. Særlig pålegges aksjeselskaper en økonomisk byrde knyttet til kravet om å opprette og vedlikeholde digital aksjeeierbok, mens tilsvarende økonomisk gevinst tilfaller leverandører av sluttbrukersystemer. Denne kostnaden er i analysen behandlet som en overføring og dermed ikke en samfunnsøkonomisk virkning, men anerkjennes likevel som en reell byrde for selskapene, spesielt for selskaper uten endringer i aksjeeierskap i løpet av året.

Samtidig fremheves det at merkostnaden trolig er begrenset. Selskapene benytter allerede sluttbrukersystemer (som årsoppgjørprogram) for å levere aksjonærregisteroppgaven og skattemeldingen, og mange av disse systemene tilbyr også digitale aksjeeierbøker. Næringslivet vil dessuten få nytte gjennom forenklet rapportering, leveringsfritak og samordningsgevinster.

Når det gjelder realopsjoner, vektlegger SSD særlig fleksibilitet knyttet til trinnvis utvikling og vekstposjoner. Utvidet tilgang til aksjeeieropplysninger for flere aktører, blant annet antihvitvaskingsaktører og pressen, vurderes å ha betydelig nyttepotensial: redusert handlingsrom for kriminelle, tidsbesparelser og styrket tillit over tid. SSD anerkjenner samtidig at økt åpenhet på kort sikt kan avdekke flere kritikkverdige forhold og dermed gi midlertidige tillitsutfordringer.

10.2 Kvalitetssikrers vurdering av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse

Vi vurderer at SSD presenterer et oppdatert og relevant anslag for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet i tråd med kravene i R-108/25. Endringene i prissatt netto nytte er dokumentert i SSD, og analysen synliggjør hvilke nytte- og kostnadskomponenter som er oppdatert siden KVU og KS1. Samtidig savner vi en mer eksplisitt og helhetlig redegjørelse for hvilke forhold som samlet sett forklarer økningen i prissatt netto nytte. En slik redegjørelse ville ha styrket forståelsen av analysen og gjort det enklere å vurdere resultatene. Gjennom KS2-prosessen viser det seg at hoveddriverne for denne økningen er:

- Delvis prissetting av virkningen som tidligere var ikke-prissatt («Økt skatteproveny»)
- Oppdaterte beregninger og omfang av virkningen «Spart tid ved kartlegging og rapportering til reelle rettighetshavere», som følge av det sjette hvitvaskingsdirektivet, hvor flere aktører nå blir berørt av tiltaket, men som også øker kostnaden i nullalternativet

Det er verdt å merke seg at en del av den økte relative lønnsomheten følger av at nullalternativet er blitt dyrere, ikke av at tiltakets egne nyttevirksomheter er styrket tilsvarende.

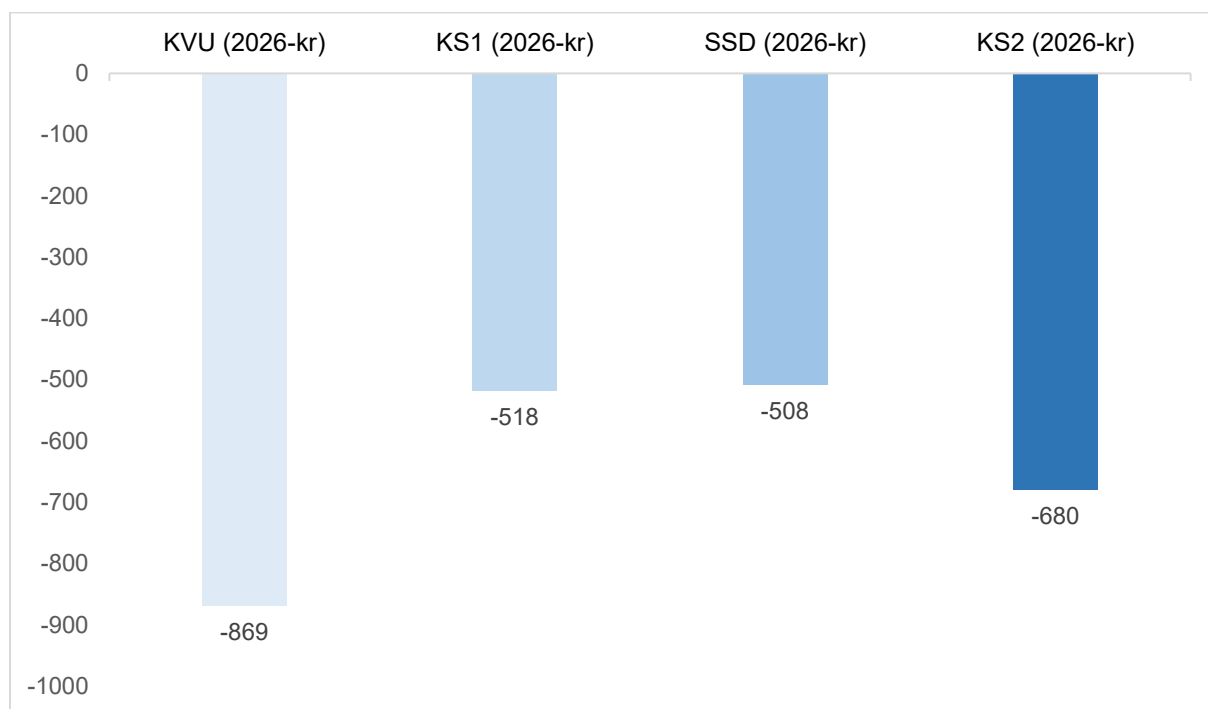
Prissatte virkninger

Vi opplever at metodevalg og datagrunnlag for de prissatte virkningene fremstår som tilstrekkelig dokumenterte og realistiske. I tråd med vurderingene fra KS1, stiller vi oss bak at analysen er etablert på anerkjent metodikk, som beskrevet i DFØs veileder og prinsippene i R-109/21.

Antakelsen som er mest kritiske for resultatet for de prissatte virkningene, er først og fremst forventet tidsbesparelse for virkningene knyttet til «spart tid», siden beregnet nytte i stor grad drives av hvor mye tid som forventes redusert som følge av tiltaket. For virkningen knyttet til redusert IT-forvaltning i Skatteetaten, er det særlig antakelsene om sparte årsverk som er

utslagsgivende. Den prissatte virkningen for økt skatteproveny fra kildeskatt avhenger av to sentrale anslag: at årlig utbytte til utenlandske aksjonærer er rundt 80 milliarder kroner og at andelen utbytte som burde vært vurdert (anslått til 0,25 prosent) er i nærheten av korrekt.

Som presisert i kapittel 9.3, har vi gjennom KS2-prosessen økt styringsrammen for forvaltningskostnader, som følge av at beregningsgrunnlaget er endret fra basisestimat i SSD til P50 i KS2. At forvaltningskostnadene økes, vil også ha konsekvenser for den prissatte netto nytten av tiltaket. Prosjektet har derfor oppdatert den samfunnsøkonomiske analysen på bakgrunn av våre estimat på økte forvaltningskostnader. Resultatet av den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen for prissatte virkninger vises i Figur 16.



Figur 16. Samfunnsøkonomisk netto nåverdi av prissatte virkninger fratrasket nullalternativet, i millioner 2026-kroner.

Som Figur 16 viser, vil økte forvaltningskostnader redusere den prissatte netto nytten av tiltaket, sammenlignet med resultatene fra SSD. Tallene for KVU, KS1 og SSD endrer seg noe fra Figur 15 i kapittel 10.1 på grunn av prisjustering til 2026-kroner. Etter justering for økte forvaltningskostnader, har netto nåverdien av prissatte virkninger, fratrasket nullalternativet, blitt redusert med rundt 170 millioner kroner.

Ikke-prissatte virkninger

Tiltaket har en vesentlig negativ prissatt netto nytte sammenlignet med nullalternativet. De ikke-prissatte virkningene er derfor avgjørende for tiltakets samlede samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Vår vurdering av de ikke-prissatte virkningene i den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen, er i hovedsak sammenfallende med vurderingene som ble lagt til grunn i KS1. I KS1 ble det lagt vekt på at konsept 3 har de største og mest robuste ikke-prissatte virkningene, knyttet til:

- økt kvalitet og tilgjengelighet på eierskapsopplysninger, herunder bedre tjenester
- redusert handlingsrom for kriminelle aktører

- styrket tillit til offentlige myndigheter
- økt endringsevne i aksjonærregisteret

Disse virkningene ble vurdert som tilstrekkelige til å veie opp for negativ prissatt netto nytte, og var en sentral begrunnelse for anbefalingen av konseptet.

Endringene fra KVV/KS1 til SSD (splittingen av «bedre tjenester» og prissettingen av deler av «potensial for økt skatteproveny») bidrar til økt presisjon og transparens i analysen, uten å endre det overordnede bildet av at de viktigste samfunnsgevinstene fortsatt er ikke-prissatte, og av stor betydning. Den gjenværende ikke-prissatte delen av «potensial for økt skatteproveny» er fortsatt vurdert til «positiv, men uklar størrelse», som i KVV.

Verken KS1- eller KS2-prosessen har funnet grunn til å endre vurderingene av antall berørte, tiltakets påvirkning på dem, eller enhetsverdi. Vi mener disse er tilstrekkelig begrunnet og forankret, slik at årsak-virkningssammenhengen synliggjøres. Samlet sett vurderes de ikke-prissatte virkningene å være av en slik størrelse og karakter at de gjør tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv om vi gjennom KS2-prosessen reduserer den prissatte netto nytten med 170 MNOK, som følge av økte forvaltningskostnader. Dette understøtter at konseptvalget fortsatt er egnet, og at det ikke foreligger endringer i forutsetningene som tilsier behov for å revurdere valg av konsept.

Risiko og forutsetninger for gevinstrealisering

Konklusjonen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet forutsetter at gevinstene faktisk realiseres. Det er knyttet betydelig risiko til gevinstrealisering, både for prissatte og ikke-prissatte virkninger. Vi opplever det som positivt at risikoer knyttet til gevinstrealisering er adressert, og at det er identifisert risikoreduserende tiltak per gevinst. Forsinkelser fremstår eksempelvis som en relevant risiko som kan medføre senere realisering. Vi anbefaler at prosjektet aktivt følger opp gevinstrealiseringsplanen og prioriterer ressurser til å håndtere risikoene.

Vi vil særlig understreke en utfordring rundt definisjonen av datakvalitet. Dette er en sentral forutsetning for flere av gevinstene. Datakvalitet ligger til grunn for flere av effektmålene, og for de fleste av både prissatte og ikke-prissatte gevinster. Effektmål E2 (mer effektiv myndighetsutøvelse) og E4 (bedre tjenester for skattepliktige) forutsetter eksplisitt «kvalitetssikrede, oppdaterte, fullstendige og korrekte eierskapsopplysninger gjennom hele året». Resultatmål 4 forutsetter at aksjeeierregisteret inneholder «komplette, fullstendige og rettidige data». Også de prissatte gevinstene knyttet til spart tid hviler på at dataene er pålitelige nok til at leveringsfritak og automatisert behandling faktisk kan benyttes. Flere av de ikke-prissatte virkningene, blant annet redusert handlingsrom for kriminelle og styrket tillit, avhenger av at registeret holder tilstrekkelig kvalitet til å være troverdig som beslutningsgrunnlag. Vedlegg F slår selv fast at «den mest sentrale usikkerheten er om datakvaliteten faktisk blir så høy at de forventede virkningene kan realiseres fullt ut». Vi merker oss likevel at riktighet, rettidighet og fullstendighet omtales kvalitativt gjennom hele dokumentet, uten at det er definert målbare terskelverdier eller etablert baseline-målinger. Vedlegg F erkjenner også at «detaljeringsgraden på indikatorene varierer betydelig» og at nullpunktsmålinger er en oppgave som gjengår.

Gitt hvor sentralt datakvalitet er for gevinstbildet, mener vi det er viktig at prosjektet i det videre arbeidet etablerer konkrete krav til datakvalitet per dimensjon, baseline-målinger og et oppfølgingsregime, og at status på dette inngår i rapporteringen ved overgangen mellom trinn i gjennomføringsfasen. Dette vil også være sentralt for å kunne gjennomføre prioritering av arbeid med datamodell og kvalitet, slik at man reelt sett kan vurdere en slags kost/nytte

eller gjennomføre sensitivitetsanalyser av hvilken effekt ulike utfall på datakvalitet/komplettethet vil ha på resultat og gevinstarbeidet.

Fordelingsvirkninger og realopsjoner

Vi vurderer drøftingen og begrunnelsen av fordelingsvirkninger og realopsjoner som tilstrekkelige. SSD har innarbeidet tilbakemeldingen fra KS1 om å vurdere «trinnvis utvikling» som en egen realopsjon. I tillegg presenteres mulige vekstopsjoner ved tiltaket, som også er godt argumentert for. Vekstopsjonene innebærer at aksjeeierregisteret på sikt kan tilgjengeliggjøres for andre aktører enn offentlige myndigheter. Eksempelvis:

- Antihvitvaskingsaktører vil kunne ha stor effekt på å redusere handlingsrommet til kriminelle aktører, og dermed gi tidsbesparelser.
- Pressens tilgang vil kunne bidra til økt tillit gjennom avsløring av kritikkverdige forhold, og styrke det offentlige ordskiftet.

Samlet vurdering

Vi vurderer at den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen i SSD er rimelig, beslutningsdyktig og i tilstrekkelig grad fanger opp de vesentlige endringene fra KVVU. De ikke-prissatte virkningene fremstår som relevante, konsistente og robuste, og vi har ikke sett det hensiktsmessig å endre, fjerne eller legge til nye virkninger. Selv om den prissatte nettonytten reduseres i KS2 som følge av økte forvaltningskostnader, står konseptvalget seg, og vurderes fortsatt som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Analysen gir et oppdatert og konsistent grunnlag for videre beslutning om gjennomføring, i tråd med kravene i R 108/25.

11 Regelverksutvikling

11.1 Prosjektets arbeid med regelverksutvikling

Ifølge avropet for dette KS2 oppdraget skal følgende tillegges vurdering gjøres relatert til regelverksendringer:

Under suksesskriterier (kap. 1.3.5 i bilag til rammeavtalen) bes EKS særlig vurdere om det i SSD er tatt tilstrekkelig høyde for behov for regelverksutvikling og håndtering av juridiske problemstillinger i gjennomføringsfasen, herunder også handlingsrom innenfor EØS-avtalen, EMK og andre internasjonale forpliktelser. Vi ber EKS også å vurdere om det er tatt høyde for ev. risiko knyttet til slike problemstillinger.

Realisering av det valgte konseptet forutsetter utarbeidelse av og endringer i regelverket for å muliggjøre samordnet rapportering til det offentlige og samordning av relevant informasjon hos det offentlige. Dette omfatter blant annet endringer i aksjeloven, skatteforvaltningsregelverket og tilstøtende regelverk, samt etablering av en ny lov om aksjeeierregister. Tiltaket innebærer behandling, deling og tilgjengeliggjøring av data og reiser rettslige problemstillinger knyttet til personvern, innsyn, forvaltningsrett og sektorspesifikk regulering.

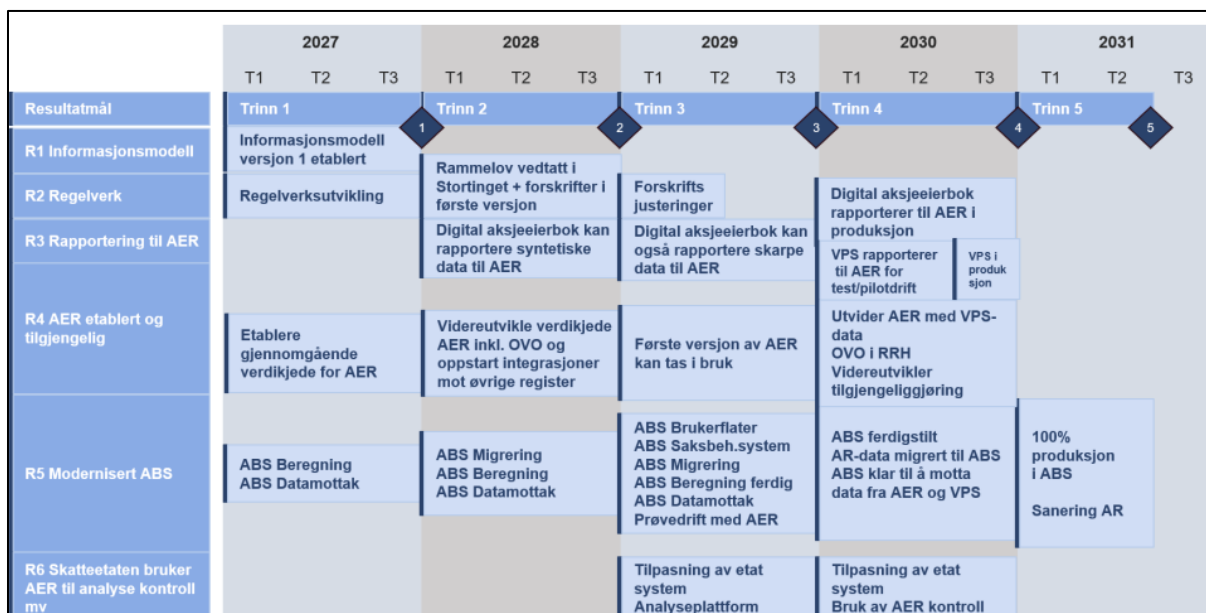
Regelverksarbeidet må understøtte løsningens formål og funksjon og etablere nødvendig normgrunnlag for nye prosesser og løsninger for samordning av aksjeeierinformasjon. Juridiske vurderinger og forslag til regelverksendringer kan derfor ikke slutføres før det foreligger tilstrekkelig avklaring av hva som skal utvikles. Samtidig må arbeidet gjennomføres parallelt med teknologi- og konseptutviklingen for å unngå forsinkelser og omarbeiding. Arbeidet tar utgangspunkt i gjeldende regler om rapporteringsplikter til Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Skatteetaten, samt aksjeloven og allmennaksjeloven.

Gjennom forprosjektet er prosjektets forståelse av hvilke juridiske vurderinger og hvilket regelverksarbeid som må gjennomføres i neste fase blitt tydeligere. Det er ikke avdekket nye juridiske problemstillinger siden KVU som anses nødvendige å avklare før arbeidet med høringsnotatet starter. De overordnede juridiske vurderingene fra konseptvalgutredningen legges derfor fortsatt til grunn.

Regelverksutviklingen skal organiseres som en iterativ prosess med løpende avklaringer av sentrale retningsvalg. Juridiske ressurser skal involveres i kravspesifisering, teknologivalg og vurderinger av konsekvenser for rettigheter, plikter og saksbehandling. Arbeidet i gjennomføringsfasen skal organiseres som et eget team med representanter fra begge etater, og berørte departementer skal involveres i de juridiske vurderingene. Fremdrift og arbeidsdeling skal planlegges og avklares med departementene.

Regelverksutvikling er identifisert som en sentral, ekstern avhengighet og som høy risiko for fremdrift og måloppnåelse, jf. SSD og vedlegg G. For å håndtere denne avhengigheten legger prosjektet opp til at regelverksutviklingen starter i 2026 og gjennomføres parallelt med den tekniske og organisatoriske utviklingen. Høringsnotat for nytt register for eierskap til aksjer skal ferdigstilles mot slutten av 2027, og nødvendig regelverk skal være vedtatt innen utgangen av 2028. Dette er reflektert i milepælsplanen, der regelverksforslag i trinn 1 skal være klare for høring, og der det i trinn 2 er lagt til grunn at regelverket skal være behandlet og vedtatt i Stortinget. Høringsnotatet skal også beskrive økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte endringene som grunnlag for høringsprosessen og ekstern

kommunikasjon. I Figur 17 er prosjektets overordnede fremdriftsplan som viser de sentrale juridiske milepæler.



Figur 17. Fremdrifts- og milepælsplan. (Hentet fra SSD)

Som tiltak for å redusere tidsrisikoen, har prosjektet etablert et regelverksteam med juridiske ressurser fra begge etater og berørte departementer, samt en prosessdriver for å ivareta koordinering og fremdrift i arbeidet. Juridiske vurderinger inngår dermed som en del av den videre utviklingen av tiltaket og som grunnlag for avklaringer av nødvendige regelendringer.

11.2 Kvalitetssikrers vurdering av prosjektets arbeid med regelverksutvikling

Prosjektet har etter vår vurdering kommet langt i å strukturere og modne arbeidet med regelverksutvikling. Sentrale rettslige problemstillingene er identifisert, i prosjektets fremdriftsplan er regelverksløpet innarbeidet med sentrale milepæler, og prosjektet har etablert en egen organisering for arbeidet med juridiske avklaringer og regelverksutvikling. Teamet som arbeider med regelverksutvikling består av juridiske ressurser fra begge etater og departementene, samt en prosessdriver. Dette gir et godt utgangspunkt for styring av stort og komplekst digitaliseringsprosjekt med tydelige rettslige avhengigheter. Samtidig er tidsplanen stram, og styringsdokumentet samt dialogen med prosjektet gjennom KS2-prosessen, viser at det er begrenset rom for forsinkelser i den juridiske leveranselinjen. Prosjektet har tatt utgangspunkt i gjeldende lover og regler i arbeidet med regelverksutvikling. Dette vurderes som en hensiktsmessig tilnærming og vi har heller ikke identifisert noen vesentlige områder knyttet til det juridiske som bør følges opp særskilt.

Et avgjørende premiss for gjennomføringen av tiltaket, er at regelverksutviklingen lykkes i tide. Prosjektet er tydelig på at nødvendig regelverk er en forutsetning for å kunne realisere konseptet, og at manglende regelverksendringer vil hindre gjennomføring eller redusere gevinstene av tiltaket vesentlig. Etter vår vurdering er det derfor riktig å behandle regelverksutviklingen som en kritisk, ekstern avhengighet for fremdriften og som en av prosjektets mest sentrale suksessfaktorer. Dette er også konsistent med SSD, hvor regelverksutvikling er omtalt som høy risiko og som en sentral forutsetning for realisering av tiltaket.

Prosjektets plan for regelverksutvikling fremstår i hovedsak som realistisk, men forutsetter tidlig og vedvarende prioritering fra ansvarlige departementer. Det gjelder både avklaringer av arbeidsdeling, ressursinnsats og fremdrift i lov- og forskriftsløpet. Etter vår vurdering er dette et område hvor prosjektets egen styring alene ikke er tilstrekkelig til å redusere risikoen. Gjennomføringsevnen på dette området vil i vesentlig grad være avhengig av at departementene involveres tidlig, deltar aktivt og prioriterer arbeidet i takt med prosjektets behov.

Det er positivt at prosjektet gjennom KS2-prosessen synliggjør at det vil gjøres løpende vurderinger av EØS- og EMK-forpliktelser, både i regelverksutviklingen og i utformingen av løsningen. Særlig vurderingene knyttet til GDPR, EMK artikkel 8, NIS2 og regelverk om datadeling fremstår som relevante og nødvendige. Etter vår vurdering bidrar dette til å redusere risikoen for at sentrale rettslige forhold avdekkes for sent. Samtidig er disse vurderingene tett koblet til den nærmere utformingen av løsningen, og det tilsier at juridiske og tekniske avklaringer fortsatt må utvikles parallelt gjennom neste fase.

Prosjektet synes å ha en hensiktsmessig tilnærming til de juridiske spørsmålene som ennå ikke er endelig avklart. Det gjelder blant annet vurderingen av om nærmere krav til datarapportering vil kunne utløse meldeplikt, hvor prosjektet per nå legger til grunn at dette trolig ikke vil være tilfelle, men at spørsmålet må vurderes konkret når forskriftsutformingen er nærmere fastlagt. Dette fremstår som en forsvarlig tilnærming på nåværende tidspunkt, men innebærer samtidig at prosjektet må opprettholde høy juridisk oppmerksomhet når regelverksforslagene konkretiseres.

En viktig avhengighet er knyttet til pilot- og prøvedrift i større skala før full realisering. Prosjektet legger til grunn at slik utprøving er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig modenhet, og at dette vil kreve rettslig grunnlag forankret i lov. Etter vår vurdering forsterker dette betydningen av å få regelverksløpet på plass tidlig, fordi forsinkelser ikke bare vil påvirke tidspunkt for lansering av endelig løsning, men også prosjektets mulighet til å bygge nødvendig modenhet gjennom pilotering.

Samlet vurderer vi at prosjektet har etablert et godt og relativt modent grunnlag for det videre arbeidet med regelverksutvikling. Vår hovedvurdering er likevel at dette er et område med liten tidsmessig buffer, høy ekstern avhengighet og direkte betydning for om konseptet kan realiseres. Det er derfor avgjørende at regelverksarbeidet videreføres med høy prioritet, tett departementsinvolvering og fortsatt sterk kobling mellom juridiske vurderinger, løsningsutforming og planlagt pilotering.

12 Suksessfaktorer og fallgruver

12.1 Prosjektets suksessfaktorer og fallgruver

En rekke forhold knyttet til styringsmodell, organisering/ansvarsforhold og relasjoner til omgivelsene kan ha stor betydning for i hvilken grad prosjektet kan nå sine mål. Det kan dreie seg om både positive muligheter/suksessfaktorer og trusler/fallgruver. Derfor skal den eksterne kvalitetssikringen vurdere følgende:

Leverandøren skal med utgangspunkt i (eventuell) KS1-rapport, prosjektets materiale og egne vurderinger kartlegge de prosjektspesifikke suksessfaktorene og fallgruvene og gi tilrådinger som gir Oppdragsgiver operative muligheter til å implementere suksessfaktorene og treffe tiltak for å unngå fallgruvene. Generelle suksessfaktorer og fallgruver som vil finnes i de fleste eller alle prosjekter, faller utenfor analysen.

Ifølge SSD beskriver de kritiske suksessfaktorene hva prosjektet må lykkes med for å oppnå sine mål, og adresserer sentrale forhold knyttet til styring, organisering, informasjonsflyt, ansvar og omgivelsene. Tabell 27 viser de kritiske suksessfaktorene for prosjektet angitt i SSD.

Tabell 27: Kritiske suksessfaktorer for prosjektet (hentet fra SSD)

Nr.	Suksessfaktor	Beskrivelse
1	Tydelig ledelsesforankring	Tiltaket må ha støtte fra toppledelsen etatenes strategier.
2	Tydelig eierstyring og samkjørt prosjektledelse	Prosjektet er omfattende og spenner bredt, viktig med god eierstyring fra departement og etatsledelse. Helhetlig oversikt på tiltaket med klare forventninger og oppfølging av resultater, eventuelle avvik, usikkerhet og endringer. Evne til god prioritering på bakgrunn av nytte- og usikkerhetsstyring på tvers av løsningene, robust planverk og gode avviks- og oppfølgingsrutiner er avgjørende.
3	Trinnvis realisering	Dele opp prosjektet i mindre, håndterbare leveranser, som gir tidlig verdi i stedet for å vente til alt er ferdig før det tas i bruk. Dette gir bedre kontroll, raskere læring og mulighet for justering underveis.
4	Kontroll på avhengigheter	God kontroll på avhengigheter mellom ulike leveranser mellom de to områdene Aksjeeierregister og Aksjonærbeskatning, samt eksterne avhengigheter, spesielt til systemleverandører.
5	Tilgang på ressurser	Prosjektet er stort og det er behov for et betydelig antall interne ressurser med riktig kompetanse i begge etater, i tillegg til kjøp av tjenester.
6	Regelverksutvikling	Regelverksutvikling og øvrig juridiske avklaringer i tide. Godt samarbeid mellom departement og etat, og mellom forretning, teknologi og jurister.
7	Samordning mellom aktører	Sikre en samordnet informasjonsmodell mellom systemleverandører, Brønnøysundregistrene og Skatteetaten, som

Nr.	Suksessfaktor	Beskrivelse
		sikrer konsistent rapportering fra næringslivet til offentlige myndigheter med felles forståelse av begreper.
8	Sikre produktkø	Sikre produktkø som gir flyt i arbeidet i utviklingsfabrikkene
9	Tverrfaglige team	Involvering av både IT, fagavdelinger, juridisk og sluttbrukere sikrer at løsningene dekker reelle behov. Kompetanse innenfor endringsledelse, teknologi, juridisk og forretningsforståelse må være representert.
10	Løpende interessenthåndtering	Løpende dialog om brukerbehov og gevinstene som skal realiseres hos offentlige etater. Løpende dialog med VPR og systemleverandører til opplysningspliktige. Samhandling med næringslivets hjelpere (Regnskapsførere, Revisor mv.) for å sikre at selskapene får forbedringer og reduserte rapporteringsbyrder

12.2 Kvalitetssikrers vurdering av prosjektets suksessfaktorer og fallgruver

Vår vurdering er at det i SSD er identifisert relevante kritiske suksessfaktorer og gjennomgående er relevante og riktige for det strategisk risikobilde for prosjektet. Dokumentet beskriver blant annet behovet for felles målforståelse, tydelig ansvar og beslutningsevne i den tverretatlige styringsmodellen, helhetlig utvikling på tvers av regelverk, prosesser og løsninger, tilstrekkelig modenhet og kapasitet, god kostnadsstyring og en god implementeringsstrategi. I hovedsak er dette etter vår vurdering i tråd med kravene i R-108/25 og veilederen for sentralt styringsdokument⁴, som forutsetter at styringsdokumentet tydeliggjør kritiske suksessfaktorer og sammenhengen mellom mål, strategi, usikkerhet og styringsgrunnlag. De identifiserte suksessfaktorene sammenfaller også i stor grad med de adresserte suksessfaktorene som ble presentert i KS1-rapporten.

Samtidig fremstår suksessfaktorene som relativt generelle og på et overordnet nivå. Etter vår vurdering bør de i større grad spisses mot de mest prosjektspesifikke fallgruvne i tiltaket, særlig knyttet til tverretatlig og tverrdepartemental styring, avhengigheten til regelverksutvikling og behovet for samordnet kostnadsstyring. Avhengigheten til regelverksutvikling for tiltaket har gjennom hele KS2-prosessen vært tydelig, ved at forsinkede avklaringer kan få direkte betydning for utforming, prioritering og fremdrift. Etter vår vurdering bør disse forholdene i større grad fremgå som eksplisitte prosjektspesifikke suksessfaktorer, med en tydelig beskrivelse av hvilke konsekvenser manglende måloppnåelse vil ha for tid, kost og kvalitet.

Vi vurderer at prosjektstrategiene i SSD i stor grad adresserer hvordan prosjektet skal håndtere disse utfordringene, blant annet gjennom styringsmodell, usikkerhetsstyring, regelverkskoordinering og løpende kostnadsoppfølging. Likevel er ikke koblingen mellom suksessfaktorer, konkrete risikodrivere og mitigerende tiltak tilstrekkelig eksplisitt. Veilederen for sentralt styringsdokument legger til grunn at styringsdokumentet skal tydeliggjøre årsakssammenhengen mellom prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, strategier og styringsgrunnlag. For dette prosjektet innebærer det etter vår vurdering et behov for å

⁴ Veileder nr. 1 «Det sentrale styringsdokumentet» - Finansdepartementet, 2008

tydeliggjøre hvilke risikoer som direkte truer den enkelte suksessfaktor, hvilke styringsgrep som skal redusere disse risikoene, og hvilke styringssignaler som skal utløses dersom utviklingen går i negativ retning.

Som en del av KS2-arbeidet har EKS trukket frem de kritiske suksessfaktorene som vi vurderer som de mest sentrale for prosjektet. Disse har vi spisset til dette prosjektet, basert på vår innsikt. Tabell 28 oppsummerer vårt forslag, som en supplerer til prosjekts suksessfaktorer i SSD.

Tabell 28. EKS forslag til spissing av kritiske suksessfaktorer for prosjektet til supplerer av SSD

Tema	Forslag til kritisk suksessfaktor
Regelverksutvikling til riktig tid	Prosjektet lykkes med å få nødvendige regelverksavklaringer og regelverksendringer på plass i tide til å understøtte planlagt trinnvis realisering, uten at prosjektet utvikler løsninger på et rettslig grunnlag som ikke er tilstrekkelig avklart.
Tydelig styringsmodell og klart definerte styringslinjer	Prosjektet lykkes med å etablere og praktisere en tydelig, beslutningsdyktig og samordnet styringsmodell der ansvar, fullmakter, rapporteringslinjer og eskaleringspunkter er klart definert og etterleves i styringen av hovedprosjekt og det enkelte prosjekt.
Usikkerhetsstyring	Prosjektet lykkes med en felles og godt forankret usikkerhetsstyring, som fanger opp og følger opp vesentlige risikoer i prosjektet og samtidig gjør at prosjektet lykkes med å hente ut identifiserte oppsider i gjennomføringen.
Tverretattlig og tverrdepartemental styring	Tiltaket lykkes med å etablere og opprettholde en beslutningsdyktig tverretattlig og tverrdepartemental styring med tydelige eskaleringsveier og prioriteringer. Departementene gir gjennom etatsstyringen prosjektet klare føringer, rettidige avklaringer og nødvendig støtte til regelverksarbeidet.
Felles informasjonsmodell og grensesnitt etablert før delprosjektene binder seg	Prosjektet lykkes med å etablere en felles og forpliktende informasjonsmodell, avklare sentrale grensesnitt i tide og sikre koordinert utvikling av løsninger, prosesser og arkitektur på tvers av involverte virksomheter.
Datakvalitet operasjonalisert og koblet til gevinstplanen	Prosjektet får identifisert og operasjonalisert de ulike kravene til datakvalitet, slik at de kan inngå i styring og prioritering opp imot gevinstene.
Innføring, mottakskapasitet og gevinstrealisering	Prosjektet lykkes med å sikre mottakskapasitet og endringsberedskap hos berørte linjeorganisasjoner og eksterne aktører, slik at løsningene kan tas i bruk som

Tema	Forslag til kritisk suksessfaktor
	planlagt og gevinster realiseres i praksis. Suksessfaktoren forutsetter at ansvar for gevinstrealisering er tydelig plassert i linjen, og at innføring, opplæring og interessentoppfølging er planlagt som en integrert del av gjennomføringen.
Tilstrekkelig kompetanse og bemanning	Tiltaket lykkes med å bemanne nøkkelroller med riktig kapasitet og kompetanse til riktig tid. Dette gjelder særlig juridiske og arkitekturfaglige roller, og forutsetter både sterk intern bemanning og evne til å tiltrekke seg relevant ekstern kompetanse der det ikke er tilgjengelige interne ressurser eller det er sentrale områder hvor ekstern kompetanse kan styrke og videreutvikle prosjektet, eksempelvis knyttet til KI.

13 Forslag og tilrådninger samlet

I dette kapittelet gis det anbefalinger til prosjektet, Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og til eierdepartementene.

13.1 Kostnadsramme, styringsramme og styringsreserve

Figur 18 viser vårt forslag til kostnadsramme, styringsrammer og styringsreserver, alle tall i 2026-kr. inkl. mva.

Kostnadsramme (P85-kutt)		1 450 MNOK
	Avsetning for usikkerhet 170 MNOK	
Styringsramme (P50)		1 280 MNOK
	Hovedprosjekteier Styringsreserve 100 MNOK	
Styringsmål (P40)		1 180 MNOK
	Hovedprosjektleder sammen med etatene Styringsreserve 88 MNOK	
Basiskostnad		1 092 MNOK
	Prosjektleder i hver etat Basiskostnad 1 092 MNOK	
		

Figur 18: Forslag til kostnadsramme, styringsrammer og styringsreserver. Alle tall i 2026-kr. inkl. mva.

- Kostnadsramme (P85 - kuttliste): 1 500 mill. kr. minus 50 mill. kr. = 1 450 mill. kr.
- Fordeling av styringsramme og styringsreserver:
 - Hovedprosjekteier
 - Styringsramme (Forventet verdi ~P50): 1 280 mill. kr
 - Styringsreserve: 100 mill. kr
 - Hovedprosjektleder sammen med etatene (P40):
 - Styringsmål 1 180 mill. kr
 - SK: 755 mill. kr
 - BR: 425 mill. kr
 - Styringsreserve 88 mill. kr
 - SK: 49 mill. kr
 - BR: 39 mill. kr
 - Prosjektleder i hver etat
 - Basiskostnad 1 092 mill. kr
 - SK: 706 mill. kr
 - BR: 386 mill. kr

13.2 Forvaltningskostnader (2026-kr inkl. mva.)

- Justere forvaltningskostnadene i hht KS2 analysene:
 - Forvaltningskostnader Skatteetaten 1 070 mill. kr.
 - Forvaltningskostnader Brønnøysundregistrene 805 mill. kr.
- Ved vesentlige endringer av forutsetninger for beregning av forvaltningskostnader kan det bli behov for tilleggsbevilgninger eller fradrag i forvaltningskostnadene. Det foreligger betydelige risikoforhold og store muligheter som kan endre forvaltningskostnadene vesentlig. Vi anbefaler revurdering av forvaltningskostnadene innen driftsstart i hver etat.

13.3 Råd til Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet

- Sikre tilstrekkelige tilgang på juridiske ressurser for å støtte prosjektet i arbeidet med nødvendige regelverksutvikling
 - Dette gjelder særlig støtte ifm. prosessene knyttet til høringsrunder, Stortingsproposisjon m.m.
- Sikre nødvendig innsikt og forståelse for finansieringsmodellen i prosjektet og hva den innebærer i praksis, gitt følgende presisering i SSD, "Etatene følger rutinen for utløsning av forventet tillegg i egen etat"
- Følge opp muligheter og evt. barrierer knyttet til innovasjon og bruk av KI
- Følge opp i styringsdialogen med etatene og prosjektet, at tilstrekkelig tydelige mål på datakvalitet etableres og opprettholdes

13.4 Råd til Prosjektet

- Praktisere ledende praksis usikkerhetsstyring og risikostyring i prosjektgjennomføringen, inkl. oppdatere rutiner og KS2-aksjoner for god usikkerhetsstyring og risikostyring
- Opprettholde etablert prosjektledelse og prosjektgrupper, sikre den gode kontinuiteten videre til gjennomføringen
- Sikre at prosjektet opprettholder den gode forankringen i begge etater
- Aktiv utforskning og bruk av mulighetene knyttet til innovasjon og bruk av KI
- Sikre ledelse av KI med erfarne ledere i et helhetlig perspektiv med helhetlig nyttestyring. Sikre gode arkitekter og gode tekniske prosjektledere.
- Operasjonalisere SSD til et konkret styringsdokument for gjennomføringen av prosjektet, eks. henvise til etatens prosjektmetodikk istedenfor å inkludere utdrag fra disse i SSD
- Oppdatere SSD iht. besluttet prioritering av tid, kost og kvalitet: 1) kost, 2) kvalitet og 3) tid. Dette gjelder særlig for risiko og usikkerhetsstyringen
- Operasjonalisere styringslinjene i prosjektet som ivaretar helheten i prosjektet
- Etablere detaljerte ressurs- og kompetanseoversikter, som også ser frem i tid, for å sikre at rett kapasitet og kompetanse, internt og eksternt, er tilgjengelig når prosjektet har behov

- Implementerer foreslått finansieringsmodell for å sikre at hovedprosjekteier og hovedprosjektleder har reelle styringsmyndighet for prosjektet som helhet (på tvers av etatene)

13.5 Råd til Skatteetaten og Brønnøysundregistrene

- Sikre god ledelsesforankring og -støtte i den enkelte etat
- Opprettholde prosjektets høye prioritering i begge etater
- KI krever økt ledelse i Skatteetaten og Brønnøysundregistrene slik at grunnleggende forutsetninger som styring, sikkerhet og datakvalitet for en god ibruktakelse er på plass
- Oppdatere estimeringsmodellene med helhetlige timerater
- Oppdaterer grunnlag for estimeringsmodell av Forvaltningskostnader fra basisestimat til Forventet verdi (P50)

14 Vedlegg

Tabell 29. Vedleggsversikt.

Vedlegg	Tema
A	Notat 1
B	Basisestimat og usikkerhetsanalyse - Investeringskostnader og forvaltningskostnader
C	Akronymliste

A: Notat 1

Notat 1 KS2 Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem

Oppdrag for:	Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet
Forprosjekt er utarbeidet av:	Skatteetaten og Brønnøysundregistrene
Dato:	23.02.26
Mottakere:	Julie Enge-Olsen (FIN) Hans Rasmussen Theting (FIN) Anders Berset (NFD)

Ingress

Prosjektets sentrale styringsdokument (SSD) er i hovedsak utarbeidet i henhold til rundskriv R-108/25. SSD er omfattende og med flere vedlegg, og det oppfattes som uklart hvordan dokumentasjonen i praksis skal operasjonaliseres og etterleves som et styringsdokument. Det er utført flere endringer siden konseptvalgutredningen og det kunne med fordel vært tydeligere begrunnelse for endringer i målstrukturen, omfangsøkningen på 212 MNOK og hvordan disse påvirker prosjektets innretning og leveranser. Videre er kostnadsestimatene på et relativt høyt nivå og KS2 vil gjennomføre en grundig gjennomgang av investeringskostnadene og forvaltningskostnadene. Vi vil ha spesielt fokus på de økte estimerte drift- og forvaltningskostnadene, iht. oppdragsbrevet fra FIN. KS2 vil gjennomføre to usikkerhetsanalyser, en for investeringskostnadene og en for forvaltningskostnadene.

Ekstern kvalitetssikrer (EKS) mener det er grunnlag for å gå videre med kvalitetssikringsoppdraget, men med avklaringer spesielt knyttet til estimater for både investerings- og forvaltningskostnader, SSD, hvordan regelverksendringer er hensyntatt i prosjektets planer og endringslogg (drivere for omfangsendringen).

Hovedresultater etter gjennomgang av grunnleggende forutsetninger

Tema	Merknad	Trafikklys grønn/gul/rød
Sentralt styringsdokument	SSD inneholder avsnitt som omtaler sentrale temaer fra R-108/25, og viktige forutsetninger for styring av prosjektet. Samtidig har vi identifisert følgende svakheter: • Manglende prioritering mellom tid, kost og kvalitet • Framdrifts- og milepælsplan, og intern kvalitetssikringsplan er lite detaljert • Kommunikasjonsplan for implementering av de nye systemene er ikke utarbeidet	

	SSD og tilhørende vedlegg er omfattende, med mye innhold og detaljer	
Kontraktstrategi	Prosjektet har brutt kontraktstrategien ned i tre deler: leveransemodell, konkurranseform og kontraktsnivåer, med vurdering av fordeler og ulemper av ulike alternativer i hver del. Minstekravene fra R-108/25, om å utrede prinsipielt ulike strategier, markedsvurdering og ulike kontraktsformer, er oppfylt.	
Organisering og styring	Styringsmodellen for prosjektet er kompleks, med flere styringsgrupper og forum, noe som stiller høye krav til koordinering på tvers av prosjektene (AER og ABS) og etatene. Vi savner en større grad av operasjonalisering av styringslinjene i prosjektet som definerer hvordan prosjektets helhet ivaretas (f.eks. fremdrift, risiko).	
Endringslogg	Endringsloggen gir en oversikt over endringene som er gjort fra KVU til SSD, herunder endringer i målstruktur, rammebetingelser, tidsplan, omfang, kostnader og den samfunnsøkonomiske analysen. Det er imidlertid flere momenter vi mener er uklare og savner en grundigere forklaring på, som f.eks.: - Endringer i målstruktur og rammebetingelser - Omfangsendringer – økte kostnader på 212 MNOK	
Kostnadsanslaget	EKS vurdering er at kvaliteten på time- og kostnadsestimatene ikke er av optimal kvalitet for en KS2. Det er både bruk av ulike estimeringsmetoder i SKE og BR og påslagsmodell, som ligger til grunn for denne vurderingen. Investeringskostnader For investeringskostnader er det benyttet påslagsmodell. EKS vil gå nærmere inn i dette. Prosjektet har ikke lagt frem en egen kutt-liste. De har derimot innarbeidet en kutt/prioritering i det fremlagte basisestimatet. EKS vil vurdere dette. Forvaltningskostnader For beregning av IT-forvaltning er det benyttet prosentsatser av investeringskostnader i henhold til etablert praksis. I tillegg er det kostnader til register-forvaltning og	

	plattformkostnader. EKS vil kvalitetssikre forvaltningskostnadene. Dokumentasjon av investeringskostnader og forvaltningskostnader I vedlegg til SSD er timer og kostnader vist aggregert på et 2-siffrert nivå, noe som er for overordnet for KS2. Prosjektet har på forespørsel oversendt dokumentasjon på 3-siffer nivå, samt hatt et 2-timers møte med grundig gjennomgang av dokumentasjonen.	
Risikovurdering	Risikovurderingen i SSD vedlegg G oppleves å være vurdert i forhold til generiske kriterier, vi savner en forankring i forhold til tid, kost og kvalitet.	
Oppdatert Samfunnsøkonomisk analyse (SØA)	Den prissatte nettoytten har økt sammenlignet med KVV. Dette skyldes hovedsakelig en økning i de prissatte nyttevirkningene som følge av: • Ny prissatt nyttevirkning • Justeringer i forutsetninger Vi savner en tydelig presisering av hvilke forhold som totalt sett driver økningen i prissatt nettoytte.	
Gevinstrealiseringsplan	Gevinstrealiseringsplanen er i stor grad godt gjennomarbeidet, men vi har identifisert følgende uklarheter: • Endringsleder skal ha rollen som «Operativt gevinstansvarlig», men endringsleder er ikke plassert i organisasjonskartet for prosjektet • Beskrivelsene av hvordan gevinster skal følges opp etter endt prosjekt oppleves som uklare. Faktisk involvering av linjen og hvor de ulike gevinstene skal skapes er i liten grad konkretisert • Manglende definisjoner på nullpunktsmåling og datakilder flere steder i Bilag 1 (vedlegg F)	
Regelverksendringer	EKS er bedt om å vurdere om SSD i tilstrekkelig grad tar høyde for nødvendige regelverksendringer knyttet til tiltaket. SSD presenterer regelverksavhengigheter, tidslinje for regelverksendringer- og implementering, i tillegg inkluderer vedlegg G risikovurderinger knyttet til myndighetskrav og regelverk.	

Tabellforklaring: Grønt betyr at dokumentasjonen er på tilfredsstillende nivå. Gult betyr at det er noen mindre mangler som kvalitetssikrer vurderer at prosjektet rimelig enkelt kan imøtekomme eller har varslet at de vil imøtekomme. Rødt betyr at det er

behov for tilleggsdokumentasjon som antas å innebære et visst omfang å utarbeide og som oppdragsgiver må ta stilling til.

Hensikten med Notat 1

Ekstern kvalitetssikrer skal ifølge rammeavtalen med Finansdepartementet senest 30 dager etter oppstartsmøtet utarbeide et Notat 1 om grunnleggende forutsetninger, dersom ikke annet er avtalt i fremdriftsplanen. I Notat 1 skal Leverandøren vurdere om underlagsmaterialet er komplett og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108/25. Det skal vurderes om det er grunnleggende mangler eller inkonsistenser i dokumentasjonens oppbygging, og om disse manglene er av en slik art at det ikke er grunnlag for å gå videre med kvalitetssikringen før dette er rettet opp. Notatet skal gi en kort redegjørelse for forholdene og dersom det påpekes vesentlige mangler, skal Notat 1 inneholde en anbefaling om tiltak for rette disse opp.

Prosess

Vi har etter oppstartsmøtet 22. januar 2026 hatt en systematisk tilnærming til arbeidet med de grunnleggende forutsetningene for KS2 Samordnet aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatningssystem, og det har blitt gjennomført flere nøkkelaktiviteter. 3. februar ble det avholdt et møte mellom EKS og prosjektet for å gjennomgå kostnadsestimatene med hovedformål om å klargjøre estimeringsteknikk, forutsetninger og resultater. Videre ble det 6. februar gjennomført et arbeidsmøte med prosjektet for å gjennomgå sentrale områder som var uklare for oss.

Vi har etablert god dialog med prosjektet og prosjektgruppen har vært imøtekomende og bidratt konstruktivt i innsiktsfasen. Vi har mottatt nødvendig tilleggsdokumentasjon ved behov, som har gjort det mulig å videreføre kvalitetssikringen på et tilstrekkelig grunnlag.

Forslag til oppfølging

Vi foreslår nærmere oppfølging med prosjektet gjennom KS2-prosessen for å avklare spørsmål, samt gi innspill til presiseringer eller forbedringer prosjektet bør vurdere.

Sentralt styringsdokument:

- Vi foreslår et oppfølgingsmøte i løpet av kvalitetssikringsprosessen for å kartlegge prosjektets vurderinger og plan for videre oppfølging av punktene adressert i tabellen, sammen med prosjektledelse og prosjektstøtte.
- Møte og dialog med prosjektet for å forstå hvordan dokumentet i praksis skal brukes for å styre prosjektet fra a til å.

Endringslogg:

- Møte med prosjektet for å avklare de viktigste driverne for endring av omfang.

Organisering og styring:

- Vi foreslår et oppfølgingsmøte i løpet av kvalitetssikringsprosessen for å få ytterligere innsikt i prosjekts plan for operasjonalisering av styringsmodellen.

Kostnadsanslaget:

- KS2 har til nå fått avklart de mindre feilene vi påpekte i første gjennomgang av dokumentasjonen

Videre anbefaler vi følgende tiltak (tidspunkt avklart med prosjektet):

- Utvidet avklaring av forutsetninger og avgrensninger. Gjennomgangen vil spesielt omhandle avgrensningene knyttet til prosjektets belastning for integrasjon og tilgangen til data fra andre systemer
- Gjennomgang av estimerer med fokus på prioriterte timer: «1=Må, 2=Bør, 3=Kan, 4=Ikke med»
- Detaljert gjennomgang av investeringskostnad med estimeringsressurser og prosjektet (04.03.26)
- Innhente erfaringstall for drift- og forvaltningskostnader fra sammenlignbare virksomheter og prosjekter. Detaljert gjennomgang av drift- og forvaltningskostnadene med estimeringsressurser og prosjektet (13.03.26)
- Usikkerhetsanalysesamlinger, for hhv. investeringskostnad (16.03.26) og forvaltningskostnader (19.03.26)

Risikobilde:

- Forankre prioritering av tid, kost og kvalitet
- Som en del av KS2 foreslår vi å gjennomføre en styrt prosess for å kartlegge/oppdatere risikofaktorer basert på prosjektets prioritering av tid, kost og kvalitet, med tiltak

Samfunnsøkonomisk analyse:

- Arbeidsmøte med prosjektet for å klargjøre våre spørsmål til endringene i samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Gevinstrealiseringsplan:

- Et eget møte for nærmere gjennomgang av gevinstrealiseringsplan, hvor vi får en tydelig forklaring på de usikkerhetsmomentene vi har identifisert.

Regelverksendringer:

- Det avtales et eget møte for nærmere gjennomgang av regelverksutvikling for å sikre ytterligere innsikt i hvordan prosjektet har tatt tilstrekkelig høyde for regelverksutvikling og håndtering av juridiske problemstillinger, samt at risikoen knyttet til disse problemstillingene, er tatt høyde for.

Betydning for fremdrift og timeomfang

Som presisert knyttet til flere av de omtalte områdene over, er det behov for nærmere forankring og tydeliggjøring. Eksempelvis kan en prosess med å gjennomgå kostnadsestimatene med prosjektet for å sikre riktig forståelse av estimatene, gi behov for flere timer enn det som er lagt til grunn i avropet.

Likevel mener vi at den fremdriftsplanen som avropet legger opp til er realistisk og gjennomførbar på nåværende tidspunkt, hvor sluttpresentasjon avholdes 15.04.26, og endelig sluttrapport sendes over til oppdragsgiver 08.05.26.

B: Usikkerhetsanalyse

Rapport som dokumenterer usikkerhetsanalysen sendes over i et separat vedlegg, *Vedlegg B Usikkerhetsanalyse.pdf*.

C: Akronymliste

- ABS - Aksjonærbeskatningssystemet
- AER - Aksjeeierregisteret
- API – Application Programming Interface
- ASA - Allmennaksjeselskap
- AS - Aksjeselskap
- BR - Brønnøysundregistrene
- DFØ – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- DIO – Dynamisk innkjøpsordning
- E1, E2, E3, E4 – Effektmål 1, 2, 3, 4
- EKS – Ekstern kvalitetssikrer
- EMK – Den europeiske menneskerettskonvensjon
- EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
- FIN - Finansdepartementet
- FUS – Forskning, utvikling og støtte
- GDPR – General Data Protection Regulation
- HPL - Hovedprosjektleder
- IKT – Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- KI – Kunstig intelligens
- KS1 – Kvalitetssikring av konseptvalg
- KS2 – Kvalitetssikring av forprosjektet
- KVU – Konseptvalgutredning
- MEMO – Prosjekt i Skatteetaten – Ny skattemelding for MVA
- MF – Prosjekt i Skatteetaten – Modernisering av folkeregisteret
- MNOK – Millioner norske kroner
- MVA - Merverdiavgift
- NFD – Nærings- og fiskeridepartementet
- NIS2 – EU-regelverk som skal styrke IT-sikkerhet i samfunnskritiske virksomheter
- NOK – Norske kroner
- OKR – Objectives and key results – strategisk rammeverk for målstyring
- P8, P10, P35, P40, P50, P60, P70, P80, P85, P90 – Kostnadsestimat. Eksempelvis:
 - P50 – Styringsmål
 - P85 – Kostnadsramme
- PNS - Prosjektnedbrytningsstruktur
- RAM – finne forkortning
- R-108, R-108/25, R-109, R-109/21 – Rundskriv fra Finansdepartementet
- SAFIR – Prosjekt i Skatteetaten – Modernisering og utvikling av ny IKT-løsning for særavgiftsforvaltning
- SAMOA – Dokument oversendt fra prosjektet
- SIRIUS – Prosjekt i Skatteetaten – Digital skattemelding for formues- og inntektsskatt
- SKE - Skatteetaten
- SSD – Sentralt styringsdokument
- SSB – Statistisk Sentralbyrå
- SØA – Samfunnsøkonomisk analyse
- UA - Usikkerhetsanalyse
- U1, U2, U3-1, U3-2, U4, U5-1, U5-2, U6, U7, U8, U9 - Usikkerhetsdrivere
- VPR - Verdipapirregisteret