



KS2 rapport | For Finansdepartementet



Kvalitetssikring KS2 av programmet Fremtidens innkreving ved Steg 2

Statens prosjektmodell – Rapport nummer F016b
10. mai 2024

Dokumentdetaljer

Tittel	Kvalitetssikring KS2 av programmet Fremtidens innkreving ved steg 2
Statens prosjektmodell	Rapport nummer F016b
Forfattere	Veronica Strøm, Quan Bui, Nicholas Thuve, Tom Bertil Smeby, Haakon Vennemo, Øyvind Tendal
Oppdragsleder	Øyvind Tendal
Oppdragsgiver	For Finansdepartementet
Dato for ferdigstilling	6. mai 2024 / 10. mai etter justering knyttet til mva.
Kilde forsidefoto	Skatteetaten
Tilgjengelighet	Avgjøres av oppdragsgiver

Om Metier og Vista Analyse

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

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

Metier og Vista Analyse utfører kvalitetssikring innen IKT, samferdsel, forsvar, kultur, justis og andre sektorer. Vi bistår også i å utarbeide konseptvalgutredninger, usikkerhetsanalyse, samfunnsøkonomisk analyse og andre analyser som støtter opp under og kvalitetssikrer prosjektutvikling.

Om kvalitetssikring (KS2)

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

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

Superside

Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Metier og Vista Analyse		Dato: 06.05.2024	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og evt. nr.:	Departement:	Prosjekttype:	
	Fremtidens innkreving, steg 2	Finansdepartementet	Digitaliseringstiltak	
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt steg 2	Prisnivå: 2023-kr, inkludert mva.		
Tidsplan	St.prp. høst 2024	Prosjektoppstart (dato): 1. kvartal 2025	Planlagt ferdig (dato): 4. kvartal 2027	
Tema/Sak				
Tiltakets samfunns mål	Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av statlig innkreving i Norge	Rangering av resultatmål	DTC-kostnadsramme for programmet: 1. Kostnad, 2. Omfang/kvalitet	
Endringslogg	Godt dokumentert endringslogg, i tråd med styringsfilosofi og Design to Cost-metodikken (DTC)	Fastsatt styringsmål:	Merknader:	
	Viktigste endringer: -Steg 1 har restleveranser som gjennomføres parallelt med steg 2. Siste prognose estimerer Steg 1 til 30 millioner kroner under P65, dette tilsvarer ~93 millioner kroner over opprinnelig styringsramme (P50) -Totalomfang i programmet (steg 1-3) redusert som tilpasning til DTC-kostnadsramme gjennom etablering av en plussliste	Kostnadsendring:	Merknader: Omfangsendring for steg 1 har blitt særskilt behandlet. Ny styringsramme ble godkjent av tverretattlig programstyre 12.5.23	
Kontraktstrategi	Kontraktstrategien er utformet iht. R-108/23. Siden dette er et program vil de operasjonelle kravene til hver enkelt anskaffelse (kontraktmodell, prosedyre, etc.) defineres i spesifikke kontraktstrategier for de enkelte anskaffelsene gjennom programmet. Kvalitetssikrers anbefaling: Programmets anbefalte kontraktstrategi, med anbefaling om å vurdere to leverandører for anskaffelse av implementeringspartner for økonomikjernen.			
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:		De tre viktigste fallgruvne:	
	Nødvendige regelverksendringer besluttes og trer i kraft til riktig tid	Utforming av standardiserte, enhetlige, brukervennlige og effektive innkreivingsprosesser	Aktivt jobstarbeid som gir god nyttestyring og dokumenterbare gevinstmålinger	
	Nødvendige regelverksendringer besluttes og trer i kraft til riktig tid		Ambisjonsnivå for bruk av data i sammenhengende tjenester er ikke avstemt med regelverk innen personvern og informasjonssikkerhet	
	Utforming av standardiserte, enhetlige, brukervennlige og effektive innkreivingsprosesser		Ny økonomikjerne blir forsinket eller får for mange tilpasninger fremfor å standardisere prosesser	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetsmomentene:			
	Usikkerhet i utforming av forretningsprosesser – stor betydning for effektivisering av innkreivingen			
	Usikkerhet i programorganisasjonens gjennomføringsevne – evne til å oppnå planlagt effektivitet i et komplekst program.			
	Usikkerhet i tekniske løsninger – høy kompleksitet og samtidighet i utviklingen			
Risikoreducerende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:		Forventet kostnad:	
	-Tidlig planlegging av mål bilder og god styring av forretningsbehov og systemarkitektur		-	
	-Kontinuerlig oppfølging av avhengigheter og grensesnitt, støttet av koordinert styring på program og etatsnivå		-	
	-Forankring av stegvis innføring og sikring kapasitet til både utvikling og endring i linjen		-	
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt:		Forventet besparelse:	
	Primært søke løpende optimalisering gjennom forenklinger og reduksjoner på leveransenivå, og unngå bruk av forventede tillegg		-	
	Prioriterbart omfang må styres for å sikre kostnadsrammen i steg 2		-	
	Kommentar: DTC-metodikk og videreføring i neste steg tilsier at evt. besparelser i steg 2 vil tas stilling til i steg 3			
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger ¹	Styringsramme	P50	Beløp: 1 574 millioner kroner	Merknader
	Anbefalt kostnadsramme	P65	Beløp: 1 647 millioner kroner	Merknader: Tilsvarende nivå som DTC-kostnadsramme for programmet samlet (P65).
	Mål på usikkerhet	St.avvik	198 millioner kroner / 13%	Merknader:
Valutarisiko	Det er ikke valutarisiko i tiltaket.			
Tilrådning om organisering og styring	- Revidert plan og innretning av steg 2 og 3 legges til grunn for videre gjennomføring, og som en del av styringen av steg 2 må det tilrettelegges for at restleveranser i steg 1 styres parallelt innenfor tilhørende rammer -Fortsette å holde oppmerksomhet på regelverksutvikling, som er et vedvarende risikomoment for kostnader og gevinstrealisering av programmet - Sikre tydeligere rapportering på omfangsutvikling på egnet nivå for overordnet styring - Sikre rapportering på endrings- og innføringsaktiviteter som avdekker risiko for manglende mottak og evt. omstilling i linjen - Gi Skatteetaten og Divisjon innkreiving støtte for endringsprosesser som er nødvendig for å hente ut gevinster i divisjonen			
Samfunns-økonomisk lønnsomhet	Netto nåverdi ved konseptvalg: 4,1 mrd (2019-kr ekskl. mva, KS1)	Netto nåverdi avsluttet forprosjekt: Programmet: 7,3 mrd (2023-kr, korrigert under kvalitetssikringen fra 7,6 mrd i SSD v1.92) Steg 2: 840 mill (2023-kr) (Alle ekskl. mva)	Merknader: I tillegg kommer ikke-prissatte virkninger. Programmet generelt og steg 2 spesielt vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.	
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov? Ja med mindre justeringer	Viktigste tiltak for oppfølging Arbeide videre med å estimere gevinster knyttet til elementene i obligatorisk og prioriterbart omfang, ved å koble gevinster til PNS-strukturen.	Planlagt gevinstuttak: Hovedvekten av gevinstene er planlagt fra 2026 for programmet og fra 2029 for steg 2. De første gevinstene i steg 2 inntreffer 2026, og 2024 for programmet. Gevinster stipulert til 2038.	
Planlagt bevilgning	Inneværende år: -	Neste år: -	Kommende år: -	

¹ Alle beløp er angitt i millioner kroner om ikke annet er spesifisert, inkl. merverdiavgift.

Innhold

Sammendrag	8
1 Innledning	12
1.1 Om programmet Fremtidens innkreving og programmets steg 2	12
1.2 Om kvalitetssikringen	15
2 Status i programmet og revidert plan	17
2.1 Status og plan steg 1	17
2.2 Revidert innretning av stegene i programmet	19
2.3 Nærmere om endringer i omfang og kostnader	20
2.4 Samlet vurdering og anbefaling	21
3 Grunnleggende forutsetninger	22
3.1 Vurdering av revidert Sentralt styringsdokument for program og steg 2	22
3.2 Tiltakets endringshåndtering	23
3.3 Forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	23
3.4 Gevinstrealiseringsplan	24
3.5 Samlet vurdering og anbefaling	26
4 Organisering og overordnet styring	28
4.1 Organisering av programmet og overordnet styring	28
4.2 Organisering og styring av endring, innføring og gevinstrealisering	29
4.3 Organisering og styring av prosjekter og utviklingstiltak	30
4.4 Samlet vurdering og anbefalinger	31
5 Gjennomføringsstrategier	35
5.1 Programmets gjennomføringsstrategier	35
5.2 Forretnings- og systemutvikling	35
5.3 Lov- og regelverk	36
5.4 Arkitektur og teknisk plattform	37
5.5 Transisjon	39
5.6 Planer og leveranser for steg 2	40
5.7 Samlet vurdering og anbefaling	40
6 Kontraksstrategi	43
6.1 Generell kontraktstrategi	43
6.2 Spesifikke kontraktstrategier	44
6.3 Vurderinger og anbefalinger	45
7 Omfang og kostnadsestimat	48
7.1 Omfangsnedbrytning og kostnader	48
7.2 Estimeringsmetodikk	51
7.3 Samlet vurdering og anbefaling	52
8 Omfangsstyring og DTC-ramme	54
8.1 DTC-metodikken og omfangsstyring	54
8.2 Vurdering av programmets omfangsstyring, inkludert forenklinger og reduksjoner	54
8.3 Vurdering av programmets DTC-ramme	55

9	Usikkerhetsanalyse	59
9.1	Sammendrag	59
9.2	Forutsetninger	59
9.3	Estimatusikkerhet	59
9.4	Hendelsesusikkerhet	60
9.5	Resultater fra usikkerhetsanalysen	61
9.6	Sammenligning med Skatteetaten sin usikkerhetsanalyse	64
10	Samfunnsøkonomisk analyse	65
10.1	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og endringer fra KVU til KS2 av steg 2	65
10.2	Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse	69
10.3	Vår vurdering av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i SSD	72
10.4	Samlet vurdering og anbefalinger	76
11	Styrings- og kostnadsramme	77
11.1	Vurderinger av programmets totalomfang og DTC-ramme påvirker tilrådning om kostnadsrammen for steg 2	77
11.2	Tilrådning om styrings- og kostnadsramme for steg 2	77
12	Suksessfaktorer og fallgruver	78
13	Tilrådninger	80
13.1	Råd til departementet (eier av tiltaket)	80
13.2	Råd til etatene (etat/programstyrenivå og programledelsen)	81
	Vedlegg	83
A	Grunnlagsdokumenter	83
B	Oversikt over møter og samlinger	84
C	Notat 1	85
D	Usikkerhetsanalysen	86

Figurer

<i>Figur 2-1: Tidsplan for satsingen, alle steg</i>	19
<i>Figur 2-2: Endringer i leveranseomfang (basisestimat) mellom faser, 1000 timer</i>	20
<i>Figur 4-1: Overordnet styringsmodell for programmet</i>	28
<i>Figur 4-2: Styringsstruktur prosjekt</i>	30
<i>Figur 5-1: Funksjonell arkitektur for Fremtidens innkreving</i>	37
<i>Figur 5-2: Plan for anskaffelse og etablering av ny økonomikjerne</i>	38
<i>Figur 5-3: Transisjonsmodell for Fremtidens innkreving</i>	39
<i>Figur 5-4: Foreløpig leveranseplan for steg 2</i>	40
<i>Figur 7-1: PNS-struktur for Fremtidens Innkreving (kilde: SSD)</i>	49
<i>Figur 7-2: Fordeling av obligatorisk og prioriterbart omfang per steg (kilde: SSD)</i>	50
<i>Figur 7-3: Fordeling av prioriterbart og obligatorisk omfang for steg 2, grunnkalkyle millioner kroner</i> 50	
<i>Figur 8-1: Oppdaterte P65 verdier sammenlignet med vedtatt DTC-ramme, millioner kroner 2023-kr, ekskl. mva</i>	56
<i>Figur 8-2: P-verdier for steg 2 og steg 3 som tilsvarer gjenværende DTC-ramme forutsatt P65 i steg 1</i>	56
<i>Figur 8-3: P50 for steg 3 sammenlignet med gjenværende DTC-ramme ved P65 forbruk i steg 1 og P50-P85 i steg 2</i>	57
<i>Figur 8-4: P50 for obligatorisk omfang for steg 2 sammenlignet med total P50 og P65 for steg 2</i>	58
<i>Figur 9-1: Akkumulert S-kurve for Steg 2, millioner kroner 2023-kroner, ekskludert mva.</i>	62
<i>Figur 9-2: Akkumulert S-kurve for Steg 3, millioner kroner 2023-kroner, ekskludert mva.</i>	62
<i>Figur 9-3: Tornadodiagram Steg 2, millioner kroner, 2023-kr ekskl. mva</i>	63
<i>Figur 9-4: Tornadodiagram Steg 3, millioner kroner, 2023-kr ekskl. mva</i>	63
<i>Figur 9-5: Sammenligning av kostnadsnivåer i SSD og KS2, 2023 millioner kr ekskl.mva</i>	64
<i>Figur 10-1: Samfunnsøkonomisk kostnad og netto nåverdi fra KVVU til KS2 steg 2*, mrd kroner, prisnivå oppgitt i figur.</i>	66
<i>Figur 10-2: Utvikling i prissatte kostnader fra KVVU til SSD v1.92, mrd 2023-kroner.</i>	67
<i>Figur 10-3: Utvikling i prissatt nytte fra KVVU til SSD v1.92, mrd 2023-kroner.</i>	67
<i>Figur 10-4: Samfunnsøkonomisk kostnad og netto nåverdi for hvert steg*, mill 2023-kroner.</i>	68
<i>Figur 10-5: Kostnads- og nyttevirksomheter i steg 1 i SSD v1.0 og SSD v1.92, mill 2023-kroner.</i>	69
<i>Figur 10-6: Kostnads- og nyttevirksomheter i steg 2+3 i SSD v1.0 og SSD v1.92, mill 2023-kroner.</i>	69
<i>Figur 10-7: Prissatte kostnader i netto nåverdi for alle steg og steg 2, millioner 2023-kr.</i>	70
<i>Figur 10-8: Prissatte nyttevirksomheter i netto nåverdi for alle steg og steg 2, millioner 2023-kr.</i>	71
<i>Figur 10-9: Kostnader og nytte fordelt på bruker og staten i netto nåverdi for alle steg, millioner kroner.</i>	75

Tabeller

<i>Tabell 2-1: Prosjekter i steg 1</i>	18
<i>Tabell 7-1: Varige kostnader</i>	51
<i>Tabell 7-2: Timerater og andel intern/ekstern</i>	52
<i>Tabell 7-3: Basiskostnad og andel av kost per etat</i>	53
<i>Tabell 9-1: Sentrale forutsetninger og avgrensninger for analysen</i>	59
<i>Tabell 9-2: Relativt standardavvik og forventet tillegg for steg 2, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva.</i>	60
<i>Tabell 9-3: Relativt standardavvik og forventet tillegg for steg 3, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva</i>	60
<i>Tabell 9-4: Relativt standardavvik for usikkerhetsdrivere for steg 2, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva</i>	60
<i>Tabell 9-5: Relativt standardavvik for usikkerhetsdrivere for steg 3, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva</i>	61
<i>Tabell 9-6: Resultater fra usikkerhetsanalyse (2023-kr inkl. mva)</i>	61
<i>Tabell 9-7: Resultater fra usikkerhetsanalyse (2023-kr ekskl. mva)</i>	61
<i>Tabell 10-1: Ikke-prissatte nyttevirksomheter</i>	71
<i>Tabell 11-1: Anbefalt styrings- og kostnadsramme (2023-kr)</i>	77

<i>Tabell 12-1: Kritiske suksessfaktorer</i>	78
<i>Tabell 12-2: Fallgruver</i>	79
<i>Tabell 13-1: Tilrådning til departement for gjennomføring av tiltaket</i>	80
<i>Tabell 13-2: Tilrådning til departement før oppstart av tiltaket</i>	80
<i>Tabell 13-3: Tilrådning for departementets egen oppfølging ifm. tiltaket</i>	80
<i>Tabell 13-4: Tilrådninger til etaten</i>	81

Sammendrag

Programmet Fremtidens innkreving har til hensikt å modernisere og fornye den statlige innkrevingen som Skatteetaten har ansvar for. I tillegg skal det utvikles sammenhengende tjenester på innkrevingsområdet i Norge, i samarbeid med Politi- og lensmannsetaten, NAV, Lånkassen og Brønnøysundregistrene. Programmet skal forenkle brukernes møte med Skatteetaten og de andre etatene, og effektivisere arbeidet i Skatteetaten. Programmet skal gjennomføres i tre steg, i perioden 2022-2029 etter nåværende plan. Ved Stortingets behandling av Prop. 1 S (2021-2022) for Finansdepartementet, jf. Inst. 5 S (2021-2022) ble det bevilget midler til å gjennomføre steg 1 av satsningen, samt fastsatt en Design to cost ramme (DTC-kostnadsramme) for satsningen som helhet. Programmet legger nå frem steg 2 for investeringsbeslutning. Denne rapporten omhandler eksternt kvalitetssikring KS2 for steg 2, sett i sammenheng med status og oppdaterte planer for programmet.

Vi anbefaler at programmet videreføres etter de hovedlinjene som beskrives i det sentrale styringsdokumentet (SSD). Det har vært utfordringer i steg 1 og programmet er nå forlenget med ett år. Vi mener status i dag er tilfredsstillende og at steg 2 er modent for investeringsbeslutning. Videre er vår vurdering at målsettingene bør kunne innfris innenfor fastsatte DTC-kostnadsramme, selv om det nå er noe strammere. Generelt er fremlagte SSD godt tilpasset og egnet for å styre gjennomføring og håndtere usikkerhet i et stort, langvarig og komplekst program. Vi gir derfor primært anbefalinger for å forsterke eller forbedre det som er tenkt og dels praktisert, i det pågående programmet. Overordnet vektlegger vi behov for fortsatt høy oppmerksomhet på at regelverksendringer kommer til rett tid, behov for å videreutvikle styring av omfang og nytte i sammenheng, samt behov for koordinert styring i program og linje for å håndtere den omstillingen som må skje for å realisere gevinster.

For steg 2 anbefaler vi at styringsramme (P50) settes til 1 574 millioner kroner (2023-kr, inkl. mva.) Kostnadsrammen anbefaler vi å legge på et P65-nivå, og settes til 1 647 millioner kroner (2023-kr, inkl. mva.) Usikkerhetsavsetningen er da på samme nivå som DTC-rammen for programmet. Det vurderes som tilstrekkelig for steg 2 og nødvendig for å ivareta usikkerhet i steg 3.

Tilfredsstillende status i programmet, samtidig nødvendig å revidere planen og forlenge programmet med ett år

Programmet møtte tidlig utfordringer i steg 1. Økt omfang og kostnad i noen av prosjektene har påvirket fremdriften, og dermed planene for programmet og steg 2. Vår vurdering er at programmet har fått kontroll på steg 1 og helheten. Fremdriften er i dag god, og samlet vurderer vi status å være tilfredsstillende. DTC-metodikken er benyttet slik den er ment, både underveis og i replanleggingen av stegene i programmet. Utfordringene i steg 1 fører til restleveranser som skal gjennomføres parallelt med steg 2. Derfor utvides steg 2 med ett år og programmet tilsvarende. Vi har vurdert at alternative hovedgrep vil gi økt kostnad og risiko, og støtter derfor den reviderte gjennomføringsplanen til programmet. Planen gir økt fleksibilitet inn mot steg 3 i programmet, hvilket er positivt og i tråd med programmandatet. Vi gir en anbefaling knyttet til at rapporteringen må tilpasses parallell gjennomføring av steg 1 og 2, og styring mot to separate styrings- og kostnadsrammer.

Solid planleggingsprosess og et godt forberedt styringsdokument og gevinstrealiseringsplan

Programmet har etter vår vurdering ivaretatt de grunnleggende forutsetningene i henhold til krav og føringer i Statens prosjektmodell. Sentrale styringsdokumenter er av høy kvalitet og egnet for å styre programmet og steg 2. Programmet er stort og langvarig med høy kompleksitet i mange dimensjoner. Det er gode sammenhenger mellom risiko, strategier, suksessfaktorer og fallgruver, noe som gir et godt grunnlag for styring. Programmet har gjort en grundig jobb i planleggingen og kostnadsestimeringen, og de foreliggende estimatene vurderes som komplette og relativt detaljerte. Vesentlige endringer i programmet er håndtert og dokumentert på en tilfredsstillende måte. Vi vil også fremheve at det som en del av planleggingen er gjennomført en meget grundig evaluering av steg 1 og erfaringene fra denne. Tiltak er dels reflektert i planene og dels er det tiltak som bør følges opp fremover for å oppnå de ønskede effekter knyttet til effektivitet i samhandling og styring.

Gevinstrealiseringsplanen gir et godt inntrykk. Krevende endringsprosesser i Skatteetaten er nødvendige for å realisere de betydelige gevinstene for etaten. Dette inkluderer både årsverk som utfases og årsverk som innføres for å gjøre en god jobb for programmet. De fleste endringene i Skatteetaten kommer i, og som følge av steg 2, som blir en viktig test for programmet. Gevinstrealiseringsplanen legger godt til rette for det som skal skje, men vi understreker at departementet kan og bør gi støtte til nødvendige endringsprosesser i divisjonene og Skatteetaten som etat.

Samfunnsøkonomisk robust

Den samfunnsøkonomiske analysen av programmet samlet og av steg 2 spesielt er etter vår vurdering av god kvalitet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet for programmet fremstår som høy, og også steg 2 isolert har høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Over tid har den statsfinansielle nytten gått ned og staten går nå i betydelig underskudd. Nyten for person og næringsliv har økt. Denne utviklingen er litt betenkelig siden det er nyttevirkninger for staten, inkludert frigjorte årsverk i egen etat, som Skatteetaten har herredømme over. Nytevirkninger for næringsliv og person kan måles og man kan prøve å tilpasse tjenestene som utvikles, men til syvende og sist kan ikke tiltaket gjøre mer enn å legge til rette for gevinster for næringsliv og person.

Det oppdaterte anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet for steg 2 virker rimelig. Det oppdaterte anslaget for programmet som helhet har lagt til betydelig prissatt nytte for person, særlig knyttet til opprettelse og drift av enkeltpersonforetak. Vi stiller spørsmål ved om dette tillegget er noe optimistisk beregnet. Vi legger merke til at styrken i ikke-prissatt nytte har økt sammenliknet med SSD v1.0 samtidig som det er flyttet betydelig nytte fra ikke-prissatt til prissatt. Vi stiller spørsmål ved om det er dobbelttelling i beregning av prissatt og ikke-prissatt nytte.

Det aller meste av den økte nytten sammenliknet med SSD v1.0 er lagt til steg 1 og steg 1 er nå det klart mest samfunnsøkonomisk lønnsomme steget i programmet.

Vi har kontrollert hvorvidt det oppdaterte anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet fanger opp vesentlige endringer fra konseptvalg. En endring fra konseptvalg er at sammenhengende tjenester er mindre fremtredende. Dette er reflektert i oppdaterte anslag. En annen endring er at Skatteetatens kostnader for å drifte IT-systemer har økt betydelig siden konseptvalget. Det er også reflektert.

Samlet vurderer vi at de vesentlige endringene fra konseptvalget er fanget opp.

I lys av DTC-rammen kan det i steg 3 bli tale om å flytte enkeltelementer inn eller ut av programmet. Dette bør skje etter individuelle nytte kost-vurderinger. I dag er ikke nytte og kost av enkeltelementer knyttet sammen i prosjektnebdrytningsstrukturen i særlig grad, men man har begynt dette arbeidet. Vi støtter at arbeidet gjøres og anbefaler at det gjøres ferdig.

Fungerende styringsmodell som vil utfordres ytterligere i steg 2, med høy utviklingsaktivitet samtidig som arbeid med endring, innføring og gevinstrealisering blir mer fremtredende

Programmet har lyktes relativt godt i etableringen av den styringsmodellen som lagt til grunn før oppstart av steg 1. Tiltaket krever samarbeid og samstyring om kompliserte oppgaver og beslutninger på tvers i Skatteetaten og mellom de samarbeidene etatene. Det er ikke unaturlig i en slik programmodell at det oppstår behov for å håndtere uklarheter og gjøre forbedringer, noe programmet etter vår vurdering synes å ha et aktivt forhold til. Samtidig mener vi at det i steg 2 kan komme nye utfordringer som følger av høyere aktivitetsnivå knyttet til innføring og endring i linjeorganisasjonene. Dette kan utfordre både kapasitet og prioritering i linjeorganisasjonene, som også må ivareta ansvar i programmets prosjekter, løpende virksomhet og andre oppgaver. Det forutsetter godt samarbeid i det operative, men også stor grad av koordinert styring på etatsnivå. Programmet er avhengig av prioritering og god styring av ressurser i etatene, samt støtte til forankring av ambisjonsnivåer og omstilling i linjeorganisasjonen. Overordnet mener vi programmet har gode strategier og metoder, men vi anbefaler at det gjøres noen presiseringer. Dette for å sikre en omforent forståelse av Skatteetatens programstyre og Tverretattlig programstyre, herunder medlemmene,

sine roller ift. endring og innføring som er en av de store usikkerhetsfaktorene. Som en del av dette bør også rapporteringslinjer tydeliggjøres noe for å sikre at styringen på departementsnivå baseres på mest mulig korrekt informasjon om status og risiko knyttet til endring, innføring og gevinstrealisering.

Høy kompleksitet, men tiltak er identifisert for å ta ned gjennomføringsrisiko

Det er høy kompleksitet i programmet både pga. avhengighetene mellom leveransene, antall aktører involvert og sammensatte tekniske plattformer. Læringen i og erfaringene fra steg 1 har imidlertid modnet programmet. Programmet har derfor nå langt bedre forståelse av det gjenværende omfanget og hvordan de gjenværende stegene bør gjennomføres enn før steg 1. Justeringene programmet nå gjør i gjennomføringsstrategien er fornuftige og tar ned risikoen i den videre gjennomføringen av programmet.

Gjennomføringen er godt forankret i eksisterende virksomhetsstrategier og rammeverk i Skatteetaten. Det er gjennomført en analyse som har identifisert de relevante risikoene for gjennomføringen av steg 2. De identifiserte risikoreducerende tiltakene må operasjonaliseres i den detaljerte prosjektplanen som vil bli utarbeidet før oppstart av steg 2. Vi vurderer at det fortsatt er knyttet ikke ubetydelig risiko til tilgjengeligheten av ny økonomikjerne og i hvilket omfang denne vil støtte innkrevingsprosessene uten at spesialutvikling blir nødvendig.

Det tekniske landskapet programmet opererer i er svært komplekst med mange eksterne og interne grensesnitt og komponenter og ikke minst levende systemer der data og prosesser er i kontinuerlig endring. Det er etablert hensiktsmessige tekniske transisjonsstrategier fra gamle systemer til ny løsning for Fremtidens innkreving. Kompleksiteten stiller imidlertid store krav til god arkitekturstyring i gjennomføringen av steg 2 og 3.

Kontraktstrategi som gir fleksibilitet når det gjelder å tilpasse anskaffelsene til de enkelte leveransebehoves egenart

Kontraktstrategien er overordnet i samsvar retningslinjene som følger av Finansdepartementets rundskriv R-108/23 med tilhørende veiledere. Det bemerkes imidlertid at denne kontraktstrategien gjelder et program der det sannsynligvis skal gjennomføres et antall anskaffelser i programperioden. Styringsdokumentets kontraktstrategi er derfor en overordnet strategi som gir føringer for de enkeltanskaffelsene som skal gjennomføres i programmet. For hver enkeltanskaffelse vil det utarbeides en spesifikk kontraktstrategi som adresserer de detaljerte elementene i R-108/23, inkl. valg av prosedyre og kontraktsform.

Programmet har blant tre alternative modeller valgt en modell for anskaffelser som er hensiktsmessig i lys av at der ikke finnes standardløsninger som kan dekke alle programmets behov, at leveransebehovene først vil bli fullt ut kjent under gjennomføringen av programmet og at det er sannsynlig at det blir behov for flere anskaffelser gjennom programmet. Den valgte hovedmodellen gir programmet fleksibilitet til å velge en form og innhold på anskaffelsene som er mest egnet for de aktuelle leveransebehovene. Samtidig instruerer styringsdokumentets kontraktstrategi om at eksisterende leverandøravtaler i de respektive organisasjonene skal gjenbrukes der dette er hensiktsmessig og mulig.

Anskaffelsen av ny økonomikjerne, en standard skybasert ERP-løsning, slutføres i mai/juni 2024. Varigheten på denne avtalen vil være maksimalt fem år, dvs. at ny anskaffelse må planlegges mot slutten av programmet. Det bemerkes at Skatteetaten i en slik anskaffelse vil ha en utfordrende konkurransesituasjon, med mindre det er reelle muligheter for og ønsker om å bytte ut plattformen, på dette tidspunktet. Det anbefales å vurdere å etablere avtale med to implementeringspartnere for økonomikjernen. Dette vil kunne øke leveransesikkerheten og redusere avhengigheten til en enkelt leverandør.

Omfang er innrettet og estimert på en egnet måte for fortsatt styring etter DTC-metodikken

Programmets samlede omfang er strukturert og prioritert for å gjøre det mulig å optimalisere omfanget underveis, slik den besluttede DTC-metodikken legger opp til. Innretningen av de tre stegene har nå en bedre fordeling av det som kan prioriteres bort dersom det er nødvendig å sikre det viktigste (obligatoriske)

omfanget. Vi har gjennomført usikkerhetsanalyser av både steg 2 og 3 og konkluderer i kapittel 8 med at DTC-rammen for programmet er tilstrekkelig robust til å sikre akseptabel til god måloppnåelse. I et pessimistisk scenario utfordres imidlertid DTC-rammen, og blir dermed et hovedargument for vår anbefalte kostnadsramme i steg 2. Omfangsoptimalisering og god omfangsstyring vil fortsatt være en klar suksessfaktor fremover, hvor «godt nok» på det obligatoriske omfanget kan være en vesentlig bidragsyter til å mulig å realisere konseptet fullt ut. Vi gir derfor ytterligere anbefalinger som kan bidra til å styrke omfangsstyringen på de forskjellige styringsnivåene, herunder å gjøre styringsinformasjon mer egnet og tilgjengelig for overordnet styring.

Overordnet vurdering av Sentralt styringsdokument

Tema	Merknad	Status
Overordnede rammer		
Hensikt, krav og hovedkonsept		
Prosjekt mål		
Kritiske suksessfaktorer		
Rammebetingelser		
Grensesnitt		
Prosjektstrategi		
Strategi for styring av usikkerhet		
Gjennomføringsstrategi		
Kontraksstrategi		
Organisering og ansvarsdeling		
Arbeidsomfang		
Arbeidsomfang		
Prosjekt nedbrytningsstruktur PNS		
Kostnadsoverslag, budsjett mv.		
Gevinstrealiseringsplan		
Tidsplan		
Intern kvalitetssikring		
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen		
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen		
Føringer fra konseptvalget og samfunnsøkonomisk lønnsomhet		

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

1 Innledning

1.1 Om programmet Fremtidens innkreving og programmets steg 2

1.1.1 Bakgrunn og formål

Programmet Fremtidens innkreving har til hensikt å samordne, digitalisere og transformerer det statlige innkreivingsområdet i Norge. Utgangspunktet er at innkreving av offentlige krav er en del av sammenhengende tjenester i offentlig og privat sektor og en integrert del av brukernes digitale hverdag. Programmet innebærer først og fremst modernisering av den statlige innkreivingen som Skatteetaten har ansvaret for, herunder behov for å avvikle gamle systemer som er kostbare å vedlikeholde og som begrenser muligheten til å dekke behovene i innkreivingen. Skatteetaten skal også samarbeide med Politi- og lensmannsetaten, NAV, Lånsekassen og Brønnøysundregistrene om å utvikle tjenester på innkreivingsområdet slik at brukeren slipper å oppgi samme opplysninger flere ganger. Programmet er ment å forenkle brukernes møte med Skatteetaten og de andre etatene, og forenkle og effektivisere arbeidet i Skatteetaten.

I 2019 leverte Skatteetaten «Konseptvalgutredning innkreiving». Basert på KS1-rapporten fra Vista/Metier våren 2020 og en tilleggsutredning fra Skatteetaten høsten 2020, besluttet regjeringen konseptet «Innkreiving som del av brukers økosystem». Konseptet innebærer at de nye innkreivingsprosessene skal utformes med utgangspunkt i innbyggernes (livs)hendelser og næringslivets prosesser. Innkreiving skal bli en del av sammenhengende tjenester i offentlig sektor og en integrert del av brukernes digitale økosystem.

Januar 2021 leverte Skatteetaten et utkast til sentralt styringsdokument (SSD) for satsingen basert på det besluttede konseptvalget, samt føringer og anbefalinger i KS1-rapporten. Sentralt styringsdokument var gjenstand for KS2, og kvalitetssikrer Metier/Vista anbefalte i sin KS2-rapport av 19. mai 2021 at programmet skulle gjennomføres i tråd med sentralt styringsdokument. Skatteetaten leverte utkast til styringsdokument for steg 2 og det gjenværende programmet (versjon 1.92, datert 25.01.24), med vedlegg, som er gjenstand for kvalitetssikring i dette dokumentet.

1.1.2 Samfunns- og effektmål

Programmet har formulert samfunns- og effektmål som følger:

Samfunnsmål

Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av statlig innkreiving i Norge

Effektmål

E1: Virksomheter og innbyggere opplever at det er enklere å forstå og oppfylle sine forpliktelser

E2: Innkreivingen er effektivisert

E3: Statlige innkreivingsmyndigheter er bedre rustet til å gjennomføre sine innkreivingsoppgaver

Samfunnsmålet er noe innsnevret fra steg 1 (SSD v. 1.0), ved at ordet *statlig* er lagt til. I effektmål 1 har ordet *oppfylle* erstattet *gjøre*, som stod tidligere. Det er en språklig endring (til det bedre). Effektmål 3 er utvidet fra tidligere. Tidligere handlet det om (samlet) evne til å møte endrede behov. SSD sier det er «løftet slik at det ivaretar et bredere gevinstperspektiv».

Hvert effektmål er understøttet av 2-5 gevinstindikatorer.

Det er ikke prioritert mellom effektmål «fordi prioriteringen vil variere basert på innholdet i omfanget».

Det kan legges til at Finansdepartementet i sitt mandat for Fremtidens innkreving av 21. desember 2021 formulerer seg slik:

Programmet skal først og fremst sørge for moderniseringen av den statlige innkrevingen som Skatteetaten har ansvaret for, men Skatteetaten skal også samarbeide med politiet, NAV, Lånkassen og Brønnøysundregistrene om å utvikle sammenhengende tjenester på innkrevingsområdet i tråd med det besluttede konseptet "Innkreving som del av brukers økosystem". De samarbeidende etatene er avgjørende for å realisere konseptet og inngår i styringsstrukturen for programmet. (våre uthevninger)

Nøkkelbegrepene *først og fremst* og *også* peker i retning av at å modernisere Skatteetatens innkreving har prioritet over sammenhengende tjenester, selv om dette modereres ved å peke på at de samarbeidende etatene er *avgjørende*.

Vi har registrert formuleringene i mandatet, men på dette stadium anbefaler vi ingen formelle endringer i samfunns- og effektmål.

1.1.3 Styringsfilosofi og rammer

Fremtidens innkreving er altså organisert som et program, og ble opprinnelig planlagt gjennomført i tre steg over syv år i perioden 2022-2028. Hvert steg i programmet skulle fremlegges som selvstendige investeringsbeslutninger innenfor en samlet kostnadsramme. Ved Stortingets behandling av Prop. 1 S (2021-2022) for Finansdepartementet, jf. Inst. 5 S (2021-2022) ble det bevilget midler til å gjennomføre steg 1 av satsningen, samt fastsatt en Design to cost ramme (DTC-kostnadsramme) for satsningen som helhet.

Programmet Fremtidens innkreving har lang varighet og hvor det må forventes endringer som følge av interne og eksterne forhold. En stegvis tilnærming bidrar til å sikre tilpasning og kontroll underveis. Mellom hvert steg tas det i prinsippet en eierbeslutning om hvorvidt det er riktig å videreføre programmet. De primære behovene vil imidlertid ikke bli dekket før alle stegene i programmet er gjennomført. Det innebærer at en beslutning om å ikke videreføre programmet først vil være relevant ved så store avvik at det er nødvendig å stoppe en ukontrollert utvikling. Verdien av investeringsstegene er dermed primært å sikre stegvis måloppnåelse og økt mulighet for strategisk prioritering og styring. Sentralt her er å sikre modernisering av IT-løsningene for innkreving og effektivisere innkrevingsprosessene. I tråd med mandatet har dette høyest prioritet og dernest søkes det i størst mulig grad å realisere ambisjonene om sammenhengende tjenester som ligger i det valgte konseptet. Omfanget er prioritert og definert som enten «obligatorisk» eller «prioriterbart» og programmet styres for å sikre måloppnåelse og maksimere nytte innenfor fastsatte DTC-kostnadsramme. Omfangs- og nyttestyring i henhold til DTC-metodikken legges til grunn i programmandatet og er meget sentral i styring av både stegene og programmet som helhet.

For programmet er det fastsatt en DTC-kostnadsramme (steg 1-3) på 4 341 millioner kroner inkludert mva. (i 2022 kroner).

For steg 1 ble det besluttet en styrings- og kostnadsramme iht vanlig praksis. I KS2 for steg 1 ble dette anbefalt for å unngå suboptimalisering opp mot etterfølgende steg.

Omfanget i hvert av stegene er bestemt ut ifra en samlet vurdering av kostnader, nytte, avhengigheter og risiko knyttet til gjennomføringen. Hovedfokuset i hvert av stegene er uendret fra KS1:

- Steg 1: Leveranser med effekt for næringslivet
- Steg 2: Leveranser med effekt for innbygger
- Steg 3: Leveranser med effekt for oppdragsgivere.

1.1.4 Revidert plan for programmet

Noen av leveransene i steg 1 har økt i omfang vil ta lengre tid å gjennomføre enn opprinnelig planlagt. Som en del av planleggingen inn mot KS2 ved steg 2 har programmet gjennomgått det samlede omfanget og revidert strategier og planer for programgjennomføringen. Som en følge av dette foreslår programmet å

forlenge steg 1 med to år for å ferdigstille restleveranser. Dette vil spise av kapasiteten som er planlagt for steg 2. Steg 2 foreslås derfor utvidet med ett år og gjennomføres i årene 2025-2026. Programmets varighet forlenges tilsvarende, og blir da åtte år.

Status i programmet og steg 1 vurderes i kapittel 2. I dette inngår også vurderinger av den overordnede innretningen av stegene slik det nå er foreslått.

1.1.5 Om steg 2 i programmet

Overordnet skal steg 2 fortsette moderniseringen av den statlige innkrevingen som er påbegynt i steg 1. Det er steg 2 som nå fremlegges for KS2 og investeringsbeslutning.

Planen er å ferdigstille mye av funksjonaliteten i det nye innkrevingssystemet, og ny økonomikjerne tas i bruk for merverdiavgiftsregnskapet, regnskapet for feilutbetalingskrav fra NAV og for petroleumsskatte-regnskapet. Det kommer også en ny løsning for samhandling med NAV og Lånekassen om innkrevingssoppdrag. SSD figur 35 i v1.92 peker på at innkrevingen vil fremstå som helhetlig og samordnet etter steg 2 for de fleste innkrevingssprosessene Skatteetaten utfører. Blant annet gjelder det begjæring om konkurs, begjæring om tvangssalg og motregning. Brukerne skal etter steg 2 ha tilgang til innsyns og selvbetjeningsløsninger «med høy grad av brukerstyrt dialog og betjening», brukere skal få raskere svar på klager og søknader, og det skal være etablert sammenhengende tjenester knyttet til gjeldsforebygging.

Samfunns- og effektmål er de samme for steg 2 som for hele programmet. Det er imidlertid definert egne resultatmål for steg 2. De er de følgende:

Resultatmål steg 2

1. Innkrevingssregnskapet for tilbakebetaling er overført til ny økonomikjerne
2. Merverdiavgiftsregnskapet er overført til ny økonomikjerne
3. Petroleumsskatteregnskapet er overført til ny økonomikjerne
4. Lånekassen og Skatteetaten samhandler om innkrevingssoppdrag gjennom nye automatiserte tjenester
5. På feilutbetalingsområdet samhandler NAV og Skatteetaten om innkrevingssoppdrag gjennom nye automatiserte tjenester
6. NAV og Skatteetaten har etablert og produksjonssatt nye tjenester for deling av økonomisk informasjon
7. Lånekassen og Skatteetaten har etablert og produksjonssatt nye sammenhengende tjenester for brukere med misligholdt studielån
8. Beslutningsstøtte for betalingsavtaler person er etablert og produksjonssatt
9. Moderniserte løsninger for kreditorprosessene Konkurs, Tvangssalg, Gjeldsordning SKE og Ansvarskrav del 1 og 2 er etablert og produksjonssatt
10. Nye visnings- og selvbetjeningsløsninger er etablert og produksjonssatt for Konkurs, Tvangssalg, Gjeldsordning SKE og Ansvarskrav
11. Det er etablert og produksjonssatt ny løsning for brukerbetjening av telefonhenvendelser på innkrevingssområdet
12. Modernisert løsning for virksomhetsrapportering, innkrevingssrapporter og ad hoc-rapporter på innkrevingssområdet i Skatteetaten er produksjonssatt
13. Tidligere IT-støtte for avgiftsinnkreving (MVA), tilbakebetaling for NAV (PAK) og petroleumsskatte-regnskapet er sanert.

Resultatmålene for steg 2 er knyttet til programmets resultatmål i figur 47 s. 113 i SSD.

Vi vurderer resultatmålene for steg 2 som dekkende og egnet for å beskrive en slutttilstand. Det er positivt at flere av målene er konkrete på at løsninger er «produksjonssatt», som stemmer godt med prosjektenes ansvar i styringsmodellen.

1.2 Om kvalitetssikringen

1.2.1 Om oppdraget

Metier og Vista Analyse har gjennomført ekstern kvalitetssikring i tråd med rundskriv R-108/2023 (Finansdepartementet, 2023) om Statens prosjektmodell, rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen. Oppdragsgiver har vært Finansdepartementet.

Kvalitetssikringen omfatter KS2 av *programmet Fremtidens innkreving ved steg 2*. I avropet ber oppdragsgiver om at følgende særskilte forhold skal vurderes:

- underlaget for steg 2 og investeringsbeslutningen
- programmet som helhet, tilpasset mindre detaljering steg 3
- særlig vurdere innretningen på steg 2 opp mot programmets samlede omfang, og
- om styringsunderlaget på programnivå er innrettet mot å sikre gjennomføring av hele programmet innenfor planlagt design-to-cost-ramme og
- med realisering av planlagte gevinster

En generell problemstilling i denne type stegvise programmer er at KS2 typisk kommer på et tidspunkt hvor det er minst ett år igjen av foregående steg. Ideelt sett ville det gitt større forutsigbarhet om leveranser i steg 1 i stor grad var ferdigstilt og med tydeligere dokumenterbare resultater. Selv med strategi om hyppige leveranser underveis er det i realiteten relativt få helhetlige leveranser som pt. er levert. Som en del av kvalitetssikringen er det vektlagt grundig gjennomgang av status og prognoser for steg 1. Status og videre plan for steg 1 omtales i kapittel 2. Her vurderer vi også hvordan restusikkerhet i steg 1 påvirker etterfølgende vurderinger av kostnadsusikkerhet i steg 2 og samlet for programmet. Her nevnes kun kort at vi mener at problemstillingen kan håndteres på en tilstrekkelig god måte.

1.2.2 Gjennomføring og uavhengighet

Kvalitetssikrers tilnærming til oppdraget er basert på Rammeavtalen, føringer gitt i avropet og forslag fremlagt i Notat 1. I Notat 1 ble det gitt noen merknader som er svart ut gjennom et tilleggsnotat og i temamøter. Arbeidsformen består av dokumentgjennomgang, informasjonsinnhenting og verifikasjon gjennom intervjuer og temamøter, og analyser av det samlede informasjonsgrunnlaget. I tillegg gjennomføres en egen usikkerhetsanalyse i tråd med føringer og god praksis. I alle deler vektlegger vi involvering og avstemming i dialog med oppdragsgiver og tiltaket.

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

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

Oppdraget er gjennomført i perioden 1. januar 2024 til 6. mai 2024, med presentasjon av hovedfunn 22. april.

1.2.3 Om KS2-rapporten

Strukturen i denne KS2-rapporten er i tråd med Finansdepartementets veileder for rapportdisposisjon for KS2 rapporter, med noen tilpasninger. Først og fremst er tilpasninger knyttet til at programmet Fremtiden innkreving er underveis og at kvalitetssikringen skal omfatte helheten, som også er nødvendig for å vurdere grunnlaget for investeringsbeslutning for steg 1. I dette inngår å vurdere status så langt i programmet, på

et nivå som er tilstrekkelig robust for blant annet å kunne vurdere og gi tilrådninger om økonomiske rammer. Det er derfor også gjort en egen usikkerhetsanalyse av steg 3 i programmet, selv om det ikke inngår i investeringsbeslutningen nå.

Kapittel 3-13 i denne KS2-rapporten starter med en kort beskrivelse av kvalitetssikrers oppgaver i henhold til oppdraget, med unntak av kapittel 8 som er tilpasset det spesifikke oppdraget. Vi gir deretter en overordnet beskrivelse og vurdering av hvordan SSD innenfor de sentrale temaer møter kravene i rammeavtalen, samt at vi bruker vår erfaring og fagkompetanse til å gi et best mulig beslutningsunderlag for oppdragsgiver. Deretter gir vi en tekstlig vurdering. Konsise anbefalinger til hvert tema er samlet i kapittel 13.

2 Status i programmet og revidert plan

2.1 Status og plan steg 1

Fremtidens innkreving ble startet som forutsatt i januar 2022. Steg 1 i programmet var planlagt gjennomført over tre år og skulle være ferdig innen utgangen av 2024. Programmet fikk tidlig utfordringer og det er to prosjekter som har medført vesentlig avvik fra opprinnelig plan for steg 1 og programmet, prosjekt utlegg og prosjekt saksbehandling.

Prosjekt utlegg var i utgangspunktet det største prosjektet i steg 1. I løpet av 2022 ble det avdekket at både omfang og kompleksitet i leveransene var undervurdert, og prosjektet sterkt underestimert. Av hovedårsakene var manglende innsikt i kompleksitet i regelverk og særlige behov knyttet til Alminnelig namsmann. Prosjekt utlegg ble i slutten av 2022 også tilført omfang fra prosjekt saksbehandlingsplattform (se under) for å samle egenutviklingsleveranser. Samtidig var Skatteetaten i avslutning av andre prosjekter utenfor programmet. Det beslagla ressurser og kompetanse som var nødvendig for det som viste seg å være et langt større og mer komplekst prosjekt enn antatt. Vinteren 2023 ble prosjektet replanlagt. Gjennomføringsstrategien ble endret til en gradvis innføring av ordningen, og prosjektet fikk ny ledelse. Prosjektet ble besluttet forlenget ut 2026, altså to år etter planlagt slutt for steg 1. Prosjektet har nå god fremdrift og skal innen utgangen av 2024 ha levert samme omfang som opprinnelig planlagt. Men med betydelig økt omfang gjennstår allikevel over 50% av leveransene. Dette blir da en vesentlig del av *restomfang steg 1*

Prosjekt saksbehandlingsplattform ble lagt ned i mars 2023, etter at en del av prosjektet ble overført til prosjekt utlegg. Leveranser for grunnleggende saksbehandling gjennom egenutvikling ble overført med tilhørende ressurser og midler. Den andre delen ble, etter en utredning om anskaffelse av en standard kundehåndterings-løsning (CRM), prioritert ut av programmet. Årsaken var at programmets behov knyttet til brukerkontakt på innkreivingsområdet kan dekkes på en enklere måte, og at finansiering av en standard løsning må vurderes ut fra etatens samlede behov. Konsekvensen for programmet er reduksjon i kompleksitet, kostnader og risiko.

I tillegg er anskaffelse av ny økonomikjerne forsinket i steg 1. Kompleksitet og omfang knyttet til Skatteetatens særskilte regnskapsprosesser har medført at arbeidet med anskaffelsen har tatt mer tid og medført noe økte kostnader. Etter forprosjektet ble gjennomføringsstrategien endret. Planen er nå at også dette prosjektet videreføres i parallell med steg 2. Anskaffelsesprosessen er i slutfasen og de siste vurderinger er at estimatene ifm. revidering av styringsdokument og plan for steg 2 kan opprettholdes. Forsinkelsen vurderes å ha relativt små negative konsekvenser for gjennomføring av steg 2 og 3 slik det nå er planlagt. Ett år lengre gjennomføringstid og mindre kritiske avhengigheter mellom innkreivingsprosesser og økonomikjerne reduserer risiko knyttet til rekkefølgeproblematikk. Iht. foreliggende plan skal prosjektet ved utgangen av 2024 ha levert ca. 60% av revidert omfang, mens resterende 40% gjennomføres i 2025. Dette inngår også i *restomfang steg 1*.

I inngangen til 2024 rapporterer programmet å ha fremdrift i tråd med gjeldende planer. Statusrapporter viser tett oppfølging av utfordringer fremover, bla. utfordringer med den høye leveransetakten gjennom hele 2024 og risiko for forsinkelser på enkelte milepæler. Videre rapporteres programmet å være «på plan» for regelverksutvikling, gevinster og måloppnåelse. Kostnadsmessig er programmets prognose for steg 1, uten forventede tillegg, under styringsrammen (P50-verdi). Inkludert forventede tillegg overstiger prognosen P65-ramme for steg 1 med 10 millioner kroner, men prognosen har gått ned over tid. Det er med andre ord en positiv trend. Programmet styrer mot at steg 1 skal leveres innenfor P65-verdien, som nå er definert som styringsmål for steg 1.

Underveis i kvalitetssikringen er status i leveranser, produktivitetmåling- og utvikling, prognoser mm. gjennomgått for steg 1. Programmet oppsummerer med at de ved utgangen av 2024 vil ha levert mye av det opprinnelig planlagte omfanget, men da med restleveranser i 2025 og 2026 for prosjekt utlegg og prosjekt økonomikjerne. Tabell 2-1 viser en oversikt over prosjekter i steg 1, med planlagt ferdigstilling og en overordnet beskrivelse av omfangsendringer.

Den usikre sluttkostnaden for steg 1, herunder restleveranser fra steg 1 som gjennomføres i parallell med steg 2, har betydning for våre vurderinger av økonomiske rammer for steg 2 og programmet. Etter vår vurdering ledes og styres programmet i dag på en god måte. Programmet har vist evne til å håndtere utfordringer og iverksette hensiktsmessige tiltak. Bemanningsutfordringer fra oppstarten synes å være under bedre kontroll, og det er stabilitet i sentrale roller. Samlet sett synes de vesentligste utfordringene etter oppstart, og underliggende årsaker, å være håndtert. Videre foreligger det et godt grunnlag og planer for restleveransene, basert på det vi mener er en meget grundig erfarings- og planleggingsprosess.

Vår samlede vurdering blir at status i programmet er tilfredsstillende og planer dermed realistiske, på det nivå som kan forventes i et slikt tiltak. Videre er vår vurdering at det riktige nå er å legge programmets prognoser for steg 1 til grunn. Det betyr at vi legger til grunn en sluttkostnad for steg 1, inkludert restleveranser, lik det definerte styringsmålet (P65-verdi). Det er stramt, men det er også en viss fleksibilitet i reserven av forventede tillegg, og fleksibilitet i omfanget. Dersom styringsmålet ikke kan overholdes, er det en usikkerhetsavsetning som i praksis innebærer at fleksibiliteten i steg 3 blir redusert.

Prosjekt	Omfang	Restleveranser etter 2024
Rett fra start	Leverer opprinnelig omfang innen utgangen av 2024 justert for kutt i prioriterbart omfang grunnet økt omfang i Utlegg.	Ingen – prosjektet ferdigstilles i Q1 2024
Krav og betaling	Leverer opprinnelig omfang innen utgangen av 2024 justert for noe kutt i prioriterbart omfang grunnet økt omfang i Utlegg og noe tilført omfang.	Ingen – prosjektet ferdigstilles i Q4 2024
Utlegg	Prosjektet er re-planlagt og ferdigstilles i løpet av 2026. Prosjektet vil totalt levere mer enn det som var estimert i opprinnelig omfang.	Restleveranser i 2025 og 2026 – prosjektet avsluttes i Q4 2026
Økonomikjerne	Prosjektet er re-planlagt og ferdigstilles i Q3 2025. Prosjektet vil levere noe mer omfang i steg 1 enn opprinnelig planlagt.	Restleveranser i 2025 – prosjektet avsluttes i Q3 2025
Saksbehandlingsplattform	Prosjektet ble tatt ut av programmet våren 2023.	Ingen – prosjektet ble tatt ut av programmet våren 2023
Analyse og RBT	Leverer opprinnelig omfang innen utgangen av 2024 justert for kutt i prioriterbart omfang grunnet økt omfang i Utlegg.	Ingen – prosjektet ferdigstilles i Q4 2024
Modernisering oppdrag – Flytte Elin og PAK	Leverer opprinnelig omfang innen utgangen av 2024.	Ingen – prosjektet ferdigstilles i Q4 2024
Modernisering oppdrag – Grunnmodernisering	Leverer opprinnelig omfang innen utgangen av 2024.	Ingen – prosjektet ferdigstilles i Q4 2024
Satsingsforslag steg 2	Leverer opprinnelig omfang innen utgangen av 2024.	Ingen – prosjektet ferdigstilles i Q2 2024
Forprosjekt Sikre korrekt utbetaling	Prosjektet ble avsluttet våren 2023	Ingen – prosjektet ble avsluttet i Q2 2023

Tabell 2-1: Prosjekter i steg 1

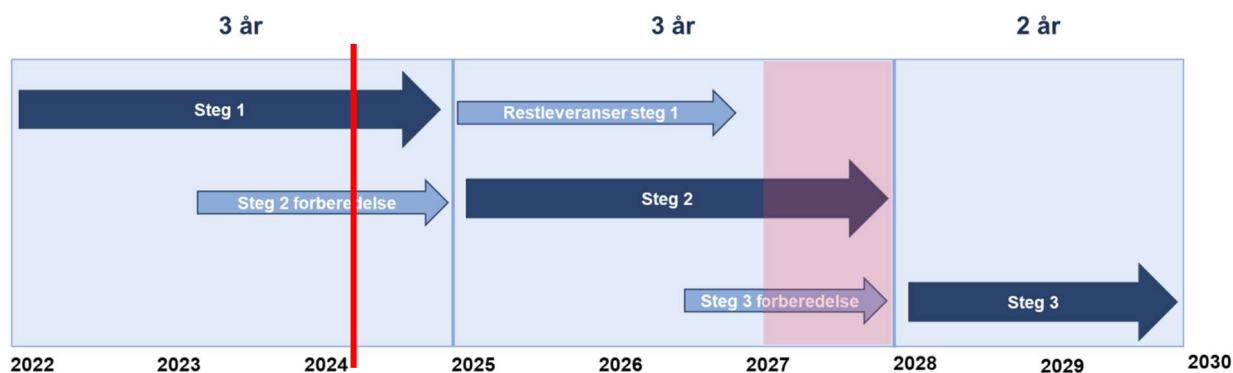
2.2 Revidert innretning av stegene i programmet

Programmet har som tidligere beskrevet gjort endringer i hvordan steg 2 og 3 er innrettet. Innledningsvis i kapittel 3 i SSD beskrives en planleggingsprosess hvor alt omfang er gjennomgått og vurdert, og hvor nye beskrivelser er lagt til grunn for gevinstvurderinger og oppdaterte kostnadsestimater. Omfang og kostnadsestimater tar opp i seg de utfordringer som er beskrevet i forrige avsnitt. Forutsetninger om at restleveranser fra steg 1 skal gjennomføres i 2025 og 2026, og programmets øvre utviklingskapasitet, er lagt til grunn for planen.

Underveis i planleggingen viste kostnadsestimatene en økning i totalestimater som oversteg DTC-kostnadsrammen. Programmet har gjennomført en kutt-prosess hvor deler av det prioriterte omfanget i steg 2 og 3 er lagt på en plussliste. Deretter er innretningen av steg 2 og 3 justert. Opprinnelig satsningsforslag ligger til grunn, men prioriteringer og fordeling av omfang innenfor gjenstående steg er revurdert ut fra bla. gjennomføringsevne, fordeling av prioritert omfang, gjennomføringsrisiko, fordeling av gevinster og kostnader.

Som en følge av vurderingene er nå planen at steg 2 utvides fra to til tre år, og at en større andel av moderniseringsløpet mot oppdragsgiverne er flyttet fra steg 2 til steg 3. Økt varighet i steg 2 gir da også rom for å gjennomføre restleveransene fra steg 1 i parallell.

Videre gir den reviderte planen en høyere andel prioritert omfang i steg 3 enn det som var tilfelle ifm. KS2 ved steg 1. Økt styringsmessig fleksibilitet inn mot steg 3 i programmet er positivt, og er i tråd med føringer gitt i programmandatet. Dette utypes i kapittel 48.



Figur 2-1: Tidsplan for satsingen, alle steg

2.2.1 Alternative hovedgrep

En umiddelbar problemstilling i den reviderte planen er at steg 1 ikke avsluttes før steg 2 starter. Det betyr at programmet i perioden 2025-2028 må styre restleveranser i steg 1, og steg 2, opp mot sine respektive mål og økonomiske rammer. Det kan dermed stilles spørsmål ved den overordnede gjennomføringsstrategien som programmet legger opp til. Problemstillingen ble drøftet tidlig i kvalitetssikringen. Vi har valgt å belyse dette kort, som grunnlag for at vi har lagt foreslåtte strategi til grunn for videre kvalitetssikring.

Et klart alternativ ville være å utsette oppstarten av steg 2, for å gjøre seg ferdig med steg 1 først. Intuitivt ville dette gi større trygghet for måloppnåelse av steg 1 og tatt ned usikkerhet omkring leveranser som etterfølgende steg skal bygge videre på. En slik tilnærming vil imidlertid være suboptimal på programnivå. Dette som følge av at utviklingsorganisasjonen i programmet er operativ. Store deler av denne skal ikke jobbe med restleveransene, men videreføre arbeid på områder hvor leveranser blir levert som planlagt i 2024. En midlertidig demobilisering og en ny oppskalering av organisasjonen vil føre til økte kostnader og høyere risiko for programmet samlet sett.

Et annet alternativ kunne være å skalere opp organisasjonen for å unngå et års forlengelse av steg 2 og av programmets totale gjennomføringstid. Programmet har imidlertid en kapasitetsbegrensning som henger tett sammen med organisasjonens utviklingskapasitet. I Fremtidens innkreving er det klare

begrensninger knyttet til utviklings- og endringsevnen i Divisjon innkreving, og Skatteetatens utviklingskapasitet på porteføljnivå. Programmet har dokumentert og redegjort for vurderinger av hva som er realistisk gjennomføringsevne, og begrunner at en ytterligere økning i kapasiteten i steg 2 vil medføre økt risiko. Vi mener det er en riktig vurdering, det er allerede høy utviklingstakt. Vi vil fraråde en ytterligere økning, og støtter stabil utviklingskapasitet med forsiktige og kontrollerbare opp- og nedskaleringer over tid.

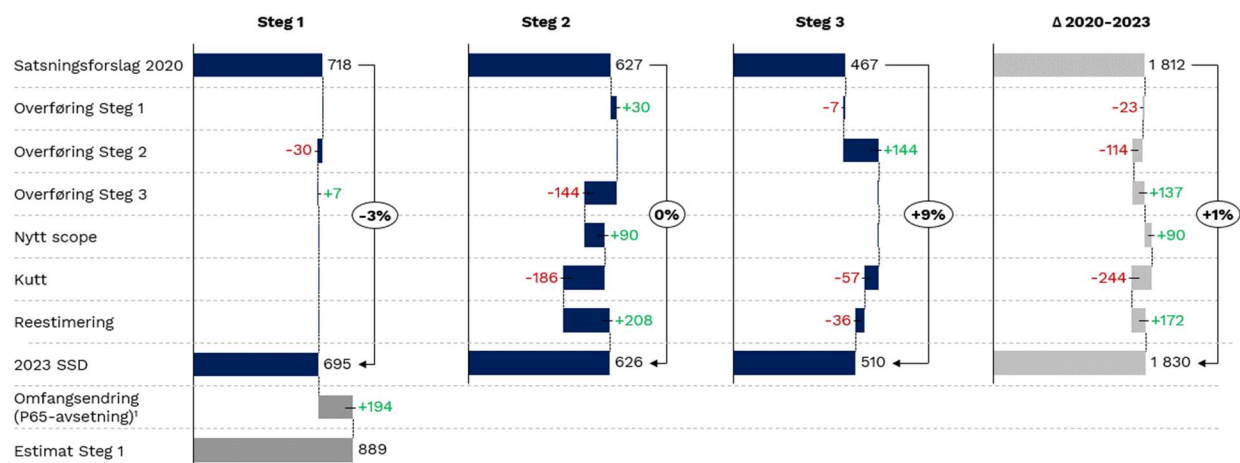
Samlet mener vi tilnærmingen og den reviderte stegvise planen for videreføring av programmet er tilstrekkelig redegjort for. Planen legges derfor til grunn for den videre kvalitetssikringen, herunder vurdering av hvorvidt planen og styringsgrunnlaget er innrettet mot å sikre gjennomføring av hele programmet innenfor DTC-kostnadsramme.

2.3 Nærmere om endringer i omfang og kostnader

Ved gjennomgang av omfanget i steg 2 og steg 3 i forprosjektet for steg 2, ble kostnadsestimater oppdatert. Med nye estimater og prognose for steg 1, oversteg samlet estimat gjenstående DTC-ramme for steg 2 og steg 3. I henhold til endringshåndteringsprosessen ble det gjennomført en kuttprosess hvor deler av det prioriterbare omfanget ble flyttet til plusslisten.

Kostnadene tilknyttet omfanget er detaljert i programmets prosjektnebdrytningsstruktur (PNS). Strukturen på programmets PNS er betydelig endret fra styringsforslaget i 2020, men koplingen mellom opprinnelig og oppdatert PNS er godt kartlagt.

Som følge av forsinkelsene i steg 1 og basert på annen innsikt og erfaring fra steg 1 har prosjektet justert leveranseomfanget for de etterfølgende fasene (angitt i 1000 timer):



Figur 2-2: Endringer i leveranseomfang (basisestimat) mellom faser, 1000 timer

Grafene viser at:

- 144 000 timer av omfang (tilsvarende ~22% av steg 2 fra 2020 satsningsforslag) er overført fra steg 2 til steg 3 for å ivareta kapasiteten i steg 2 som blir redusert som følge av restleveransene fra steg 1,
- re-estimeringen for steg 2 og 3 har økt omfang og kostnader. Totalt har re-estimert omfang for steg 2 og 3 økt med 172 000 timer (tilsvarende ~16% av steg 2 og 3 estimat fra 2020 satsningsforslaget). Dette skyldes ny innsikt og bedre detaljeringsgrad i omfangsbeskrivelsene. Økning relateres i hovedsak til PNS-område «B – Forretningsprosesser» og «E – Programstyring og felleskostnader»,
- 244 000 timer er kuttet for å kompensere for økte kostnader for annet omfang slik at programmet totalt sett kan holde seg innenfor DTC-rammen,

4. steg 1 har hatt betydelig endring av omfang fra opprinnelig plan. Det økte omfanget dekkes av usikkerhetsavsetningen og er særskilt behandlet. Den vesentlige økningen skyldes i hovedsak at «Prosjekt Utlegg» var sterkt underestimert.

Kuttene er for en stor del gjort i PNS-område «Sammenhengende tjenester»/ «Oppdragsinnkreving» i NAV og i PNS-område «Forretningsprosesser» i Skatteetaten. Til sammenligning er totalt plussomfang for steg 2 og 3 nå ~280 000 timer. Det vil si at mesteparten av plussomfanget (~240 000 timer) har kommet som en følge av kuttprosessen. Plussomfanget tilsvarer ~24% av totalt obligatorisk og prioritert omfang i steg 2 og 3.

2.4 Samlet vurdering og anbefaling

Steg 1 i programmet møtte tidlig utfordringer, spesielt i Prosjekt Utlegg. Omfang og kostnader økte, noe som påvirket planene for programmet og steg 2. Etter kuttprosess og justeringer i henhold til DTC-metodikken, må programmet prestere godt for å realisere ambisjonene i programmet fullt ut. Til tross for utfordringene synes programmet å ha fått kontroll på steg 1 og helheten. Økt omfang i steg 1 fører til restleveranser som skal gjennomføres parallelt med steg 2, noe som utvider planen for steg 2 og programmet med ett år. Vi har vurdert at alternative hovedgrep vil gi økt kostnad og risiko, og støtter derfor den reviderte gjennomføringsplanen til programmet. Planen gir økt fleksibilitet inn mot steg 3 i programmet, hvilket er positivt og i tråd gitt i programmandatet. Vi anbefaler derfor at:

1. Revidert plan og innretning av steg 2 og 3 legges til grunn for videre gjennomføring, og at det som en del av styringen av steg 2 også må tilrettelegges for at restleveranser i steg 1 styres parallelt innenfor tilhørende rammer.

3 Grunnleggende forutsetninger

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

3.1 Vurdering av revidert Sentralt styringsdokument for program og steg 2

I etterfølgende underkapitler gjør vi vurderinger av de overordnede kravene til underlagsmaterialet iht. statens prosjektmodell, og gir kommentarer til Sentralt styringsdokument (SSD) som ikke dekkes av andre kapitler i denne KS2-rapporten.

SSD vurderes å være meget godt gjennomarbeidet, komplett og uten vesentlige mangler

Fremlagte SSD er en revisjon av den versjonen som ble fremlagt for KS2 i steg 1. Det er som tidligere et styringsdokument for programmet (alle steg) og som detaljeres for det kommende steget. Hoveddokumentet følger grunnstruktur og krav til innhold iht. R108/23, med de tre hoveddelene (1) Overordnede rammer, (2) Prosjektstrategi (her Programstrategi) og (3) Prosjektstyringsbasis (her Programstyringsbasis). Det er så tilpasset gjennom at det er beskrevet en helhetlig programstyringsbasis for alle steg og en programstyringsbasis for steg 2. I programstyringsbasisen for steg 2 konkretiseres også de mer generelle programsstrategiene. I tillegg til hoveddokumentet er det 14 vedlegg og samlet sett et omfattende beslutnings- og styringsgrunnlag. Overordnet er det en god «rød tråd» i revisjoner av både hoveddokument og vedlegg.

Etter vår vurdering fremstår styringsdokumentasjonen som meget godt gjennomarbeidet, med et egnet detaljeringsnivå for henholdsvis programnivået og investeringsbeslutning for steg 2. Det er dekkende og egnet for tiltakets særegenheter, risiko og egenart. Mye kan sies å være generelle utfordringer knyttet til digitaliseringstiltak og som er beskrevet i veilederen Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell (31. januar 2020). Det mest særegne i Fremtidens innkreving er tiltakets samlede størrelse, lang varighet og høy kompleksitet i mange dimensjoner samtidig. I sum er det et meget komplekst tiltak, både knyttet til utvikling, endring og gevinstrealisering på tverrsektorielt nivå.

Samlet mener vi styringsdokumentasjonen gir et godt grunnlag for estimeringen, tidsplanen, usikkerhetsvurderingen og den etterfølgende styringen av prosjektet. I praksis er det også et operativt fungerende styringsdokument i et pågående program.

Det ble gitt enkelte merknader i Notat 1 som vi vurderer å være kvittert ut. En kort oversikt er gjengitt under.

Veldefinert og entydig avgrenset

Programmet, stegene og omfanget er definert og er godt forankret i konseptet og målsettinger. Det er svært mange grensesnitt og avhengigheter som vurderes å være godt redegjort for, og SSD gir et godt grunnlag for de kan håndteres fremover. Videre er samspillet med linjeorganisasjoner overordnet godt dekket, men med noen uklarheter i styrings- og rapporteringslinjer knyttet til endring og gevinstrealisering. Disse drøftes som en del av vår rapport.

Samlet mener vi styringsdokumentene gir god oversikt over alle sentrale forhold og virker retningsgivende for aktører og interessenter.

Komplett kostnadsestimat og godt detaljeringsnivå

Omfanget er godt strukturert og har et detaljeringsnivå som er høyere enn flere andre tilsvarende tiltak. Erfaringer i steg 1 er tatt hensyn til. Vår vurdering er kostnadsestimeringen er grundig med en risikobasert detaljering, samtidig tilpasset slik at handlingsrommet i løsningsutviklingen er opprettholdt.

Notat 1

I notat 1 ble det stilt spørsmål ved om hvorvidt gjennomføringsstrategi, leveranse- og fremdriftsplan var tilstrekkelig detaljert for Steg 2. Det fremgikk tydelig hva som skulle detaljeres i videre planprosess og plannivå (programplan) frem mot oppstart). Utdfordringen var at det ikke forelå en sekvensert leveranseplan for hovedleveranser og dermed spørsmål om mulig skjult usikkerhet. Programmet hadde pågående arbeid og innsikt som ble dokumentert i et tilleggsnotat som svar til notat 1 (Vedlegg A Grunnlagsdokumenter, id 23). Dokumentasjonen er på et nivå som vi mener tilfredsstillende krav til detaljering og grunnlag for estimering, tidsplan, usikkerhetsvurderinger og etterfølgende styring.

Det ble også etterspurt en tydeligere oversikt over konkrete anskaffelser og tilhørende kontraktsstrategier for steg 2. Supplerende informasjon ble mottatt og gjennomgått i egne møter.

Videre ble det gitt enkelte merknader til gevinstrealiseringsplanen. Vi mottok et tilleggsnotat som drøftet våre merknader og viste til revisjoner i gevinstrealiseringsplanen som tok hensyn til merknadene. Vi gir detaljer om dette i kapittel 3.4.

3.2 Tiltakets endringshåndtering

I SSD kapittel 2.5 beskriver programmets strategi for prosesser for omfangsstyring og endringshåndtering. Som beskrevet i kapittel 2.2 er omfanget kategorisert i obligatorisk og prioritert. Omgangsinndelingen brukes i programmets dynamiske nyttestyring i henhold til DTC-metodikken.

Proessen for endringshåndtering fremstår som godt strukturert, med definerte roller for viktige aktører i programmet og tydelige kriterier for når endring kan finne sted.

I tråd med god praksis og R108 er endringer dokumentert i endringslogg. SSD kapittel 6 gir endringsloggen og forklarer endringer fra steg 1 til steg 2, og for ordens skyld også hovedtrekk i tidligere endringer. Det tekstlige materialet er fulgt av en detaljert oversikt i et faneark i regnearket «Kostnader FI v.0.97 (etter leveranse av SSD til FIN des 2023)». Slik har programmet etablert en detaljert endringslogg hvor kostnadsendringer er beskrevet med tilhørende PNS-element dersom det er flyttet, kuttet, har tilkommet nytt scope eller er endret som følge av reestimering.

Prosess og innhold i omfangsstyring og endringshåndtering fremstår for oss som tilfredsstillende, og endringer er godt loggført og dokumentert.

3.3 Forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I henhold til rammeavtalen skal vi vurdere «om prosjektet er videreført etter de forutsetninger som ble lagt ved konseptvalget». Det valgte konseptet, Innkreving som en del av brukers økosystem, innebærer samarbeid på tvers av etater for å utvikle sammenhengende tjenester. Omfanget er delt i obligatorisk og prioritert, der obligatorisk «sikrer (et minimum av) sammenhengende og helhetlige tjenester for bruker». Dette er så langt vi kan se, i tråd med vektlegging av sammenhengende tjenester i programmets mandat. En oversikt over programmets basiskostnad viser at 86 prosent i utgangspunktet ligger hos Skatteetaten og antyder også at dette i hovedsak er et program for denne etaten.

Selv om sammenhengende tjenester kan synes å være noe tonet ned sammenliknet med konseptvalget, er de ikke borte. Samarbeidende etater er representert i programmets styringsstruktur, og flere aktiviteter er gjennomført eller planlegges sammen med samarbeidende etater.

I kapittel 10 har vi samlet flere kommentarer om prosjektet er videreført etter de forutsetninger som lå til grunn ved konseptvalget.

I henhold til rammeavtalen skal vi vurdere om «oppdatert anslag for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er rimelig og fanger opp de vesentligste endringene fra konseptvalget». I SSD v1.92 er prissatt netto nytte for programmet økt fra 4,8 milliarder kroner til 7,3 milliarder². Programmet har nå en reell internrente (avkastning) på hele 24 prosent, som er bedre enn de fleste investeringsprosjekter. I tillegg anfører den samfunnsøkonomiske analysen en rekke ikke-prissatte virkninger, de fleste på nyttesiden. Også steg 2 isolert beregnes å gi samfunnsøkonomisk overskudd, på mer enn 800 millioner kroner.

Den viktigste årsaken til økt prissatt nytte er at «spart tid og kost person» har økt med nesten 3 milliarder kroner. Dette beløpet, som er sammenliknbart med investeringskostnaden, skyldes i hovedsak at det er beregnet mer enn 2 milliarder kroner i gevinst for det mindretallet av enkeltmannsforetak som i dag bruker mye tid å opprette og drive foretaket. Vi diskuterer denne beregningen i kapittel 10. Gevinsten for enkeltmannsforetak følger av steg 1.

Steg 2 isolert har et samfunnsøkonomisk overskudd på omtrent 850 millioner kroner. Den viktigste nyttekomponenten i steg 2 er spart tid og kostnader i Skatteetatens Divisjon innkreving. Dette er en nyttekomponent som etaten selv har herredømme over og blir holdt ansvarlig for. Vi vurderer at anslaget på 850 millioner er rimelig.

Selv om gevinsten for enkeltmannsforetak skulle være overdrevet, har programmet et robust samfunnsøkonomisk overskudd, og det samme gjelder steg 2 isolert. Vi utdyper vår vurdering av den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 10. Der omtaler vi også den statsfinansielle lønnsomheten, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de prioriterte tiltakene isolert sett.

3.4 Gevinstrealiseringsplan

Programmets gevinstrealiseringsplan er beskrevet i SSDs vedlegg H og en kortversjon er inntatt i SSD kapittel 2.9 (hele programmet) og 4.6 (steg 2). Videre har programmet i svarnotat til vårt Notat 1 vist til nye avsnitt som blir tatt inn i gevinstrealiseringsplanen som respons på våre merknader.

Vår oppgave i forbindelse med gevinstrealisering er å undersøke om gevinstrealiseringsplanen er tilpasset prosjektets behov, og om den «i tilstrekkelig grad inneholder realistiske tiltak for oppfølging og gevinstuttak ut fra hvem gevinstene tilfaller og hvor lett de lar seg realisere» (rammeavtalen).

Til KS2 steg 1 hadde ikke programmet utarbeidet gevinstrealiseringsplan, slik at dette er første gang vi får en gevinstrealiseringsplan til vurdering.

Den foreliggende gevinstrealiseringsplanen, vedlegg H på 46 sider, gir etter vår vurdering samlet sett et godt og overbevisende inntrykk. Planen er tilpasset prosjektets behov. Vi vil trekke fram at:

- Gevinstrealiseringsplanen er bygget opp slik DFØs veileder i gevinstrealisering anbefaler:
 - Det er etablert gevinstkart som kobler tiltak, endringer etter tiltak, gevinst og effektmål
 - Roller og ansvar i gevinstarbeidet er klart definert
 - Endringsindikatorer er etablert for veien mot gevinster
 - Nullpunkt er etablert eller under etablering
 - Gevinstrealiseringsplanen oppdateres minst årlig iht. Skatteetatens årshjul for virkningsanalyser
 - Gevinstene evalueres med jevne mellomrom med sikte på å lære av erfaringer og optimalisere nytte underveis
- Gevinstrealiseringsplanens estimater er konsistente med estimatene i den samfunnsøkonomiske analysen

² Dette er tallet etter korreksjoner vi har mottatt under kvalitetssikringen. SSD v1.92 oppgir 7,65 milliarder kr.

- Gevinstrealiseringsplanen er brutt ned på effektmål og steg, som gjør fremstillingen lett å følge
- Gevinstrealiseringsplanen innfører et nyttig skille mellom realisering og uttak av gevinst, der det første handler om gevinster som oppstår, og det andre handler om hvordan de tas ut (for eksempel reduksjon i årsverk versus påfyll av nye oppgaver)

SSD hoveddokument er etter vår vurdering ikke like tydelig på roller og ansvar i gevinstrealisering som gevinstrealiseringsplanen (vedlegg G) er. Divisjonenes roller er godt definert, men programmets rolle er mer utydelig.

Gevinstrealiseringsplanen sier på side 1 at de første gevinstene er planlagt realisert i 2024 for brukerne og i 2026 for Skatteetaten, nærmere bestemt Divisjon innkreving.

Forutsetninger for gevinstrealisering

For å realisere gevinstene er det noen forutsetninger som må være på plass. De viktigste av disse er (kapittel 3.4 Usikkerhet i vedlegg G) «å være i forkant på hvilke regelverksendringer som kan forventes» og «iverksette regelverksendringene gradvis og/eller tilpasset utviklingen i Fremtidens innkreving»³. I 4.1 Forutsetninger løftes regelverksendringer frem igjen. I Notat 1 stilte vi spørsmål til denne teksten, og i tilbakemelding sier Skatteetaten at den nå er revidert. I den reviderte teksten heter det at «det anses derfor som sannsynlig, og forutsettes i det videre, at lovendringene iverksettes til planlagt tid og inneholder de endringene som er nødvendige. Det utarbeides et eget juridisk styringsdokument med løpende oversikt over alle regelverksendringer som programmet spiller inn, som følges opp i programmets styringsmodell på departementsnivå.»

Det er også tatt inn endringer i 4.4.1-4.4.3 omkring risiko for gevinstrealisering i Skatteetaten divisjon innkreving, divisjon IT og alminnelig namsmann. Samlet bidrar endringene knyttet til dette punktet til å konkretisere og løfte risiko knyttet til regelverksutvikling i dokumentet.

Vi har også, i intervjuer med Finansdepartementet, fått bekreftet at arbeidet med regelverksendringer foregår i parallell med Fremtidens innkreving og på en understøttende måte. Se videre vår drøfting i kapittel 5.3 og 5.7.

De viktigste gevinstene i programmet

De største gevinstene av programmet Fremtidens innkreving oppstår i næringsliv og for person i form av spart tid. Enkeltmannsforetak er plassert sammen med person og er en stor enkeltkomponent. Det er et faktum at Fremtidens innkreving ikke har god kontroll med gevinstene for næringsliv og person. Det programmet kan gjøre, er å legge til rette for at næringsliv og person realiserer gevinster. For å tilrettelegge på en god måte, er brukerundersøkelser og nytestyring for endrede behov, viktige hjelpemidler. Programmet skal måle og følge gevinstene for næringsliv og person i form av årlige, eksterne brukerundersøkelser fra 2024. Det er betryggende. Nullpunkt og måltall er definert, men ikke for enkeltmannsforetak (i tabellen i kapittel 4.3). Vi antar det er en forglemmelse/trykkfeil all den stund effekten for enkeltmannsforetak inngår i tallene.

På enkelte punkter er ikke nullpunkt og måltall bestemt, men både dokumentet og tilbakemeldingen vi fikk etter Notat 1 forsikrer om at det jobbes med det. Vi har således ingen bemerkninger.

Skatteetaten har best kontroll med gevinstene i etaten selv. De etatsinterne gevinstene oppstår først og fremst i Divisjon innkreving, der det er beregnet at oppgavene til netto 336 årsverk frigjøres når programmet når full effekt i 2032. Det er en tredjedel av divisjonen. Etter avtale med Finansdepartementet er det lagt opp til å slanke divisjonen med 186 årsverk, nesten 20 prosent.

I Divisjon IT skal det skje en opptrapping og 150 nye årsverk skal innføres og være produktive fra 2028.

Gevinstrealiseringsplanen redegjør på en god måte for de prosessene som er satt i gang for å realisere gevinstene i Skatteetaten og bringer etaten, slik vi ser det, så langt i arbeidet som en overordnet plan kan gjøre.

³ Dette siste sitatet er fra revidert tekst til 3.4 etter våre kommentarer i Notat 1, formidlet til oss i tilbakemeldingsnotatet.

Gevinstrealiseringsplanen viser at gevinstene for de samarbeidende etatene er mindre, og til dels mye mindre enn gevinstene for person, næring og Skatteetaten. Det forventes en gevinst på 37 årsverk i 2028 i Politiet knyttet til utlegg hos Alminnelig namsmann. I NAV er gevinsten beregnet til 11 millioner kroner i året når Elin og PAK flyttes til Skatteetaten, og gevinsterrealiseringsplanen sier at denne gevinsten allerede er tatt ut. For Lånkassens del slår gevinsterrealiseringsplanen fast at «gevinsterpotensialet for Lånkassen er begrenset når vi analyserer de forskjellige tiltakene som foreslås gjennomført i Fremtidens innkreving». Og når det gjelder Brønnøysundregistrene ser gevinsterrealiseringsplanen en innsparing på bare 42 000 kroner årlig. Brukerne av de samarbeidende etatenes tjenester vil oppleve gevinster utover dette.

De samarbeidende etatene har en forholdsvis liten del av kostnadene i programmet, men gevinstene for samarbeidende etater må betegnes som små også sett i forhold til kostnadene. Dette kan i verste fall utfordre etatenes motivasjon til å gjennomføre endringer. Gevinsterrealiseringsplanen påminner slik sett programmet om å se til at samarbeidende etater medvirker. Rutiner, oppfølging og visshet for at man blir kompensert for utgifter er virkemidler.

De viktigste gevinstene i steg 2

Programmets steg 2 blir en stor og viktig test på gevinstene i Skatteetaten. Det er som følge av steg 2 at hoveddelen av oppgavene forsvinner i Divisjon innkreving (to tredjedeler av årsverkene, 223 av 336), og det er i steg 2 at halvparten av de nye årsverkene i Divisjon IT fases inn (76 årsverk allerede fra 2025)⁴.

Kronemessig gir steg 2 også betydelige gevinster for personer, men som andel av samlet gevinst for person er steg 2 likevel mindre viktig.

Gevinster av enkeltelementer bør arbeides videre med

I lys av DTC-rammen blir et viktig spørsmål fremover hvilke aktiviteter som skal inkluderes i programmet, og hvilke som skal ekskluderes. Etter vår vurdering, som vi har fått bekreftet i intervjuer, er det per i dag til dels vanskelig å vite hvilken nytte/gevinst de enkelte aktivitetene gir. Sagt på en annen måte er det en ujevn kobling mellom tiltaks investeringskostnader og deres nytte/gevinst gjennom prosjektnebdrytningsstrukturen (PNS). Dermed er det i for liten grad etterprøvbart hvilken betydning endringer i leveranser får for gevinstene. Vi drøfter dette mer inngående i kapittel 10.

I SSD for steg 3 bør realiserte gevinster dokumenteres

SSD for steg 3 kan ventes i ca år 2027. Innen den tid har programmet begynt å realisere gevinster. Det bør være en målsetting at SSD for steg 3 dokumenterer realiserte gevinster, i tillegg til oppdaterte prognoser over kommende gevinster.

3.5 Samlet vurdering og anbefaling

Etter vår vurdering er de grunnleggende forutsetningene godt ivaretatt iht. krav og føringer i Statens prosjektmodell. Sentralt styringsdokument har meget god kvalitet og er egnet for å styre programmet og steg 2 som forutsatt. Hvert steg i programmet er klart definert og forankret i konseptet og målsettingene. Det er et stort og langvarig program hvor det særegne kan sies å være høy kompleksitet i mange dimensjoner samtidig. Det er gode sammenhenger mellom risiko, strategier, suksessfaktorer og fallgruver som bør gi et egnet grunnlag for styring. Det er svært mange grensesnitt og avhengigheter som er godt redegjort for, slik at de bør kunne håndteres fremover. Etter vår vurdering har programmet gjort en grundig jobb i planleggingen og kostnadsestimeringen. Foreliggende estimer vurderes som komplette og relativt detaljerte, uten å begrense handlingsrom i fremtidig løsningsutvikling. Det har vært vesentlige endringer så langt i programmet som vurderes å være håndtert og dokumentert på en tilfredsstillende måte. Den dynamiske

⁴ Tallene viser fulleffektsår. Neddiskontert er steg 2 sin andel mindre, se diskusjonen i kapittel 10, særlig Figur 10-8.

styringsfilosofien, etter Design to cost-metodikken, er benyttet og lagt til grunn for de reviderte planene for programmet.

Gevinstrealiseringsplanen gir et godt inntrykk. Vi observerer at krevende endringsprosesser i Skatteetaten må til for å realisere de betydelige gevinstene for etaten. Det gjelder både årsverk som utfases og årsverk som innfases for å gjøre en god jobb for programmet. Storparten av endringene i Skatteetaten kommer i, og som følge av steg 2. Steg 2 blir således en viktig test for programmet. Etter vår vurdering legger gevinstrealiseringsplanen godt til rette for det som skal skje. Vi vil likevel understreke at departementet kan og bør gi divisjonene og Skatteetaten som etat støtte for nødvendige endringsprosesser.

I tillegg synes det å være behov for å tydeliggjøre programmets koordinerende rolle i SSD. Dette beskrives nærmere i kapittel 4.4.1.

Vår tilråkning for steg 2 er følgende:

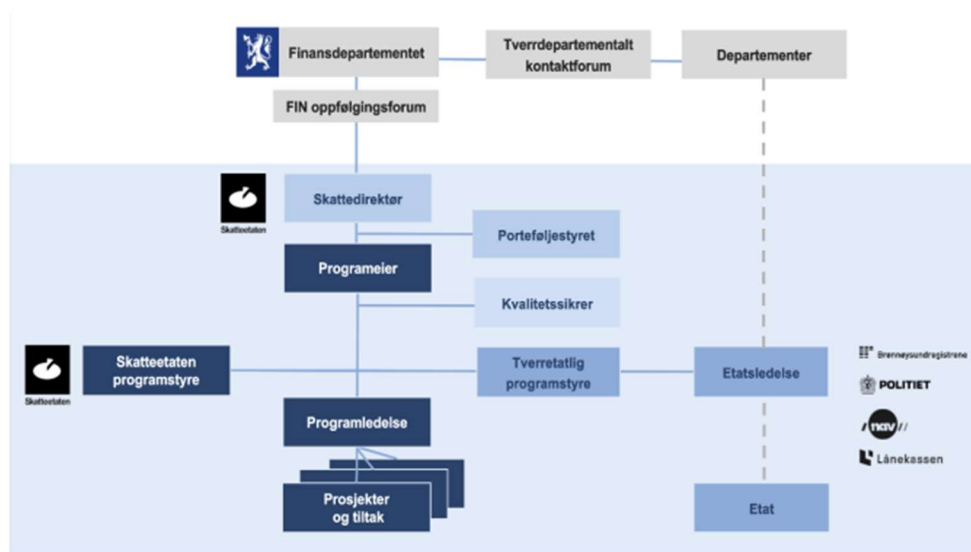
1. *Fortsette å holde oppmerksomhet på regelverksutvikling, som er et vedvarende risikomoment for kostnader og gevinstrealisering av programmet.* Ansvarlig for å holde fokus på regelverksutviklingen og påvirkningen dette har på Fremtidens innkreving ligger hos FIN Oppfølgingsforum og Tverrdepartementalt kontaktforum.
2. *Gi Skatteetaten og Divisjon innkreving støtte for endringsprosesser som er nødvendig for å hente ut gevinster i divisjonen.* Den ansvarlige part for at nødvendig støtte gis vil være FIN Oppfølgingsforum.
3. *Så langt som mulig dokumentere realiserte gevinster i SSD for steg 3.* Dokumentasjonen er det Programledelsen som er ansvarlig for.

4 Organisering og overordnet styring

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

4.1 Organisering av programmet og overordnet styring

Organiseringen av programmet videreføres fra steg 1 uten vesentlige endringer. Programmets styringsstruktur og forankring i ordinære styringslinjer er illustrert i figuren under.



Figur 4-1: Overordnet styringsmodell for programmet

Eierstyringen av programmet

Finansdepartementet er oppdragsgiver og eierdepartement. Departementet har overordnet ansvar for at programmet gjennomføres iht. Stortingets vedtak og de krav og føringer som er gitt, og for de effekter og gevinster som Skatteetaten har ansvar for blir levert. Finansdepartementet gir oppdrag til Skatteetaten gjennom tildelingsbrev og mandat, og følger opp programmet gjennom Oppfølgingsforum. Skatteetaten er programeier, med Skattedirektøren som øverste ansvarlig for at satsingen blir gjennomført i henhold til programmandatet (Vedlegg A Grunnlagsdokumenter, id 1). Programeier er divisjonsdirektør i Innkreivingsdivisjonen.

Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for at deres respektive etater bidrar som planlagt, herunder nødvendige regelverksendringer. De har også ansvar for å følge opp de effekter og gevinster etatene har ansvaret for.

Skatteetatens porteføljestyre styrer totalen av etatens endringsinitiativ og tildeler rammer for bla. ressurser til program og prosjekter.

Et tverrdepartementalt kontaktforum er etablert for å ivareta behov for informasjon, sikre koordinering mellom departementene og de etatene som deltar i programmet, og det tverrsektorielle samarbeidet.

De samarbeidende etatene deltar i Tverretattlig programstyre og på prosjektnivå. Gjennom Tverretattlig programstyre er de samarbeidende etatene medansvarlig for styringen av programmet på de områder som involverer andre etater enn Skatteetaten. Tverretattlig programstyre beslutter programplaner og dermed

hvordan tildelte økonomiske midler benyttes innenfor rammer definert gjennom sentralt styringsdokument og mandat.

Mandat og fullmakter

Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet har utarbeidet et samlet mandat for programmet (Vedlegg A Grunnlagsdokumenter, id 1). Programmandatet revideres med mer konkrete føringer for hvert steg i programmet. Her beskrives organisering, styringsstruktur iht. figur 4-1 slik det også fremgår i SSD (figur 8 i SSD), med noen nyanser. I programmandatet beskrives som følger:

- «Finansdepartementet har også et overordnet ansvar for at de effekter og gevinster som Skatteetaten har ansvar for i henhold til dette mandatet, blir levert.»
- «Skatteetaten, som programeier, har ansvar for å planlegge og gjennomføre de prosjekter og aktiviteter som må til for å nå programmets og gjeldende stegs mål og gevinster.»

I SSD kapittel 2.4.6 beskrives det at programmet er gitt mer omfattende fullmakter enn det Skatteetaten normalt gir til prosjekter. Videre at «Programmet forvalter det funksjonelle og tekniske målbildet på innkrevingsområdet, med fullmakt til å iverksette de prosjekter og tiltak som skal til for å nå programmets effektmål og ta ut gevinstene av satsningen».

Samtidig er det iht. strategi for endringsledelse (kapittel 2.8 i SSD) en gradvis overlevering fra programmet til linjen, og videre iht strategi for gevinstrealisering et tydelig at «ansvaret for gevinstrealiseringen ligger til linjen der gevinsten oppstår».

Overordnet styringsprosess, finansiering, planer og rapportering

Programmet styres overordnet gjennom tre investeringssteg innenfor besluttet DTC-kostnadsramme, og en finansierings- og styringsmodell for å håndtere nødvendig tverrsektoriell koordinering og styring. Innenfor hvert steg finansieres og styres det samlede arbeidet i programmet, primært gjennom prosjekter med tilhørende stegvise beslutnings- og eierstyringsprosesser.

Etatene tildeles midler tilsvarende basiskostnad for planlagt ressursbruk og arbeidsomfang knyttet til sine leveranser. Skatteetaten som programeier disponerer kostnadsreserven «forventede tillegg» og skal styre programmet mot gjeldende styringsrammer.

Sentralt styringsdokument er førende for programmets virksomhet. Det oppdateres og detaljeres før hvert steg, og legges til grunn for kvalitetssikring KS2 og investeringsbeslutning. Programmet utarbeider deretter en programplan for hvert steg som er grunnlaget for fremdriftsrapportering. Programplanen beskriver de ulike prosjektene og aktivitetene med tilhørende milepæler og tildeling av kostnadsrammer. Programplanen og revisjoner besluttes i tverretattlig programstyret og legges til grunn for rapportering i programmets overordnede styring. Dette utdypes videre i kapittel 4.2.

4.2 Organisering og styring av endring, innføring og gevinstrealisering

I SSD kapittel 2.8 beskrives programmets strategi for endringsledelse. Her beskrives det at leveransene (fra prosjekter og utviklingstiltak) treffer bredt internt og eksternt; alt fra innbyggere og næringsdrivende, til medarbeidere i divisjon innkreving og divisjon IT, i tillegg til medarbeidere i divisjon brukerdiallog, divisjon innsats, divisjon informasjonsforvaltning og administrative tjenester, og medarbeider hos alminnelig namsmann. Videre leveranser som treffer medarbeidere i øvrige etater. Utfordringen oppsummeres som følger:

Programmet har lang gjennomføringsperiode, stort behov for koordinering internt i Skatteetaten med andre verdikjeder og utenfor etaten, med sammenhengende tjenester og leveranser til alminnelig namsmann.

Arbeidet med endring og innføring skal sørge for at berørte er i stand til å håndtere og ta imot endringene knyttet til bruk og forvaltning av programmets leveranser med minst mulig produktivitetstap, slik at planlagte gevinster kan realiseres. Skatteetatens metode, basert på anerkjente rammeverk for endringsledelse, er lagt til grunn. Videre beskrives en modell for trinnvis innføring og overlevering til linjeorganisasjonen, hvor ansvar og rollefordeling mellom program/prosjekt og linje beskrives kort.

De samarbeidende etatene skal planlegge og gjennomføre endringsledelsesarbeid i eten etat, og de skal planlegges i samarbeid mellom etatene slik at det er koordinert. Herunder med Skatteetatens kommunikasjonsavdeling og divisjonenes kommunikasjonsstaber.

I samspill mellom prosjekt, program og linje beskrives det i SSD kapittel 2.4.9 at «prosjektene skal bidra til at innførings- og utrullingsaktiviteter mot linjen er god koordinert på tvers av programmet, med koordinering på ledelses- og eiernivå i programmet»

I SSD kapittel 2.9 beskrives programmets strategi for gevinstrealisering, som tidligere omtalt i kapittel 3.4.

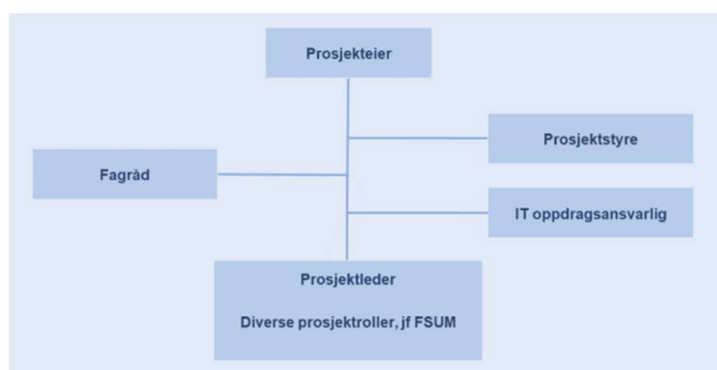
Om roller og ansvarsfordeling beskrives det at gevinstarbeid lykkes best når program og linje sammen slegger planer og støtter hverandre og videre (noe forkortet):

- ansvaret for gevinstrealisering er lagt til linjen der gevinsten oppstår
- Skatteetaten følger opp gevinster som tilfaller brukere og samfunnet
- programmet har ansvar knyttet til koordinering og støtte
- gevinsteiere etableres i de ulike etatene med overordnet ansvar for realisering av gevinster

Gevinstrealisering inngår i programmets usikkerhets-/risikostyring og det er identifisert tiltak for å redusere usikkerheten. Blant disse er tiltak knyttet til helhet og sammenheng på tvers av etater og en helhetlig porteføljestyling internt hos de offentlige virksomhetene.

4.3 Organisering og styring av prosjekter og utviklingstiltak

Utviklingsarbeidet i programmet organiseres hovedsakelig i prosjekter. Prosjekter som eies av Skatteetaten organiseres og styres som andre prosjektet i Skatteetaten som vist i Figur 4-2.



Figur 4-2: Styringsstruktur prosjekt

Prosjekter som involverer andre etater enn Skatteetaten, gjennomføres fortrinnsvis som integrerte prosjekter under samlet ledelse og styring.

For prosjekter der eierskapet legges til en annen etat, beskrives det at roller og ansvar vil følge denne etatens rammer. Videre at også disse prosjektene rapporterer til programmet på lik linje med andre prosjekter i programmet.

For steg 2 er ikke prosjektnivået foreløpig konkretisert. I SSD kapittel 4.7 beskrives det at inndeling av det samlede omfanget i prosjekter ikke bør gjøres før kompleksitet og avhengigheter er ytterligere forstått. Det

åpnes også for å organisere utviklingstiltak på andre måter enn prosjekt, f.eks. ved at deler av omfanget kan utvikles av allerede etablerte produktteam i Skatteetaten.

4.4 Samlet vurdering og anbefalinger

4.4.1 Organisering og overordnet styring av programmet

Organisering, styrings- og finansieringsmodell ble grundig vurdert i kvalitetssikring KS2 før oppstart i steg 1. Det ble gitt fire anbefalinger som primært var presiseringer for å sikre en god og tydelig operasjonalisering av modellen, med hovedvekt på det tverrdepartementale og tverretatlige styringsbehovet. På spørsmålet om finansiering og prinsipper for tildeling av økonomiske rammer, og myndighet til å autorisere bruk av midler, ble det gitt fire anbefalinger. Disse synes å være godt ivaretatt. Samlet ble styringsmodellen vurdert som godt egnet for å gjennomføre tiltaket. Samtidig var den ny i Skatteetaten og innovativ i den tverrgående samhandlingen. Det var høyst usikkert hvor krevende det ville bli å implementere en komplisert modell med nødvendig kapasitet og effektivitet.

Slik vi nå vurderer det har programmet lyktes relativt godt med implementeringen. Den overordnede styringen av programmet og finansieringsmodellen fungerer tilfredsstillende. Styringsdokumenter og planer for oppfølging og rapportering fremstår strukturert og etablert. Finansdepartementets oppfølging er hensiktsmessig, og arbeidet i Tverrdepartementalt kontaktforum rapporteres så langt å være konstruktivt.

Ikke unaturlig har det også vært utfordringer i overordnet styring i steg 1. I erfaringsrapporten (Vedlegg A Grunnlagsdokumenter, id 18) er styring, organisering og samarbeid mellom etater egne hovedområder med en rekke utfordringer og forbedringstiltak. Basert på vår erfaring er det kjente utfordringer fra lignende store programmer. Derimot er det ikke alltid tilfelle at de identifiseres og tas tak i slik det kommer frem av erfaringsrapporten. Generelt er det et svært godt grunnlag for å videreutvikle og forbedre kvalitet og effektivitet, som bør følges opp som en del av styringen. Overordnet beskrives utfordringer bla. i samstyring/samspill mellom program og linje, i etatssamarbeid og mellom styringsnivåer i programmodellen. Følgende er noen eksempler:

- Linjeorganisasjonen både leverer, bidrar til og mottar leveranser fra programmet. Det har vært utfordringer med leveranser fra IT-funksjonen i Skatteetaten, som typisk vil ha naturlige utfordringer med prioritering opp mot sikker og stabil drift (mm.).
- I etatssamarbeidet har det vært ulike oppfatninger av ansvarsforhold, ulike metoder og kulturer som stiller krav til felles planer, koordinering og styring. Vi har i kvalitetssikringen også fått noen indikasjoner på at programmets prioriteringer og fremgangsmåter kan forankres bedre på tvers av etater og styringsnivåer.
- Det har vært krevende å få tilstrekkelig tydelighet i myndighet og beslutningsprosesser mellom programstyrenivået, programledelse og prosjektnivået med egne styringsgrupper.

I steg 2 mener vi det det kan komme nye styringsutfordringer knyttet til overordnede prioriteringer i de forskjellige etatene. Samtidig med høy utviklingsaktivitet vil arbeid med endring, innføring og gevinstrealisering bli mer fremtredende. De største endringene skal skje i Skatteetaten og spesielt i Divisjon innkreving, men også i andre etater er det endringsaktiviteter som vil kreve overordnet styring. Programmet vil påvirkes ytterligere av evnen til å skape tilstrekkelig forutsigbarhet og linjens evne til å prioritere ressurser. Linjens kapasitet og evne til å håndtere aktiviteter til utvikling, endring og løpende drift kommer frem i SSD som risiko og suksessfaktor. Det usikkerhetsreducerende tiltaket «Helhetlig porteføljestyling internt hos de offentlige virksomhetene som berøres» er ambisiøst (ref. SSD side 67), og etter vår vurdering er det høyst sannsynlig behov for at programmets styrende organer følger opp prioritering og kapasitet.

Overordnet styring av programmets leveranser

Vår vurdering er at det vil bli et økt behov for styring, koordinering og problemløsning knyttet til å sikre omforent prioritering og ressurser til gjennomføring av programmets leveranser. De overordnede

styringsorganer er det formelle bindeleddet til linje og virksomhetsstyring i de forskjellige etatene og bør sikre, og bidra til, at overordnede forutsetninger for godkjente program- og prosjektplaner håndteres godt.

Med pågående forbedringstiltak og mulige nye utfordringer i steg 2 anbefales programmet å ha et spesielt fokus på følgende:

1. *Sikre oppfølging av funn og tiltak i evalueringsrapporten.* FIN oppfølgingsforum og Tverrdepartementalt kontaktforum bør frem mot oppstart av Steg 2 følge opp evalueringsrapporten og få en oppdatert status på effekt av tiltak, med spesielt fokus på områder som kan kreve overordnet styring.
2. *Sikre forankring av programmets samlede ressursbehov i prosjekt og linje,* i Skatteetaten og i de samarbeidende etatene. Primært rettes dette til programstyret og tverretattlig programstyret og ansvar for å sikre at samlet ressursbehov blir avdekket og avstemt i forhold til kapasitet i sine respektive linjeorganisasjoner. Dette krever at programmet blir prioritert i styringen av de forskjellige etatene, og siden utfordringene vil være spesielt store i Skatteetaten hviler et betydelig ansvar på Skattedirektøren i tillegg til programeier.
3. *Sikre forankring av ambisjonsnivåer i Skatteetaten og i de samarbeidende etatenes linje.* Programstyret og Tverretattlig programstyre bør ta en aktiv rolle i å sikre forankring av målbilder og overordnet omfangsprioritering for å bidra til aksept og størst mulig grad av felles mål og retning, spesielt når programmet må gjøre prioriteringer som er uønsket hos noen av aktørene.

Overordnet styring av endring, innføring og gevinstrealisering

Beskrivelsen av programmodellen kan gi inntrykk av en styringsmodell hvor både leveranse, endring, innføring og gevinstrealisering (i programperioden) reelt sett styres i programmets overordnede styringsstruktur. Etter vår vurdering er programstrukturen dels koordinerende og uansett avhengig av koordinert styring i respektive linjeorganisasjonene. Dette fremgår også av de mer detaljerte beskrivelsene i SSD. Overordnet er valgte tilnærming i en programmodell ikke uvanlig, og har noen fordeler ved at linjelederens ansvar oppleves tydeligere. Samtidig er det en viss risiko i at det i styringen av programmet primært blir fokus på leveransene og dermed svakere styring av de endringer som må til for å realisere gevinster som planlagt. Som nærmere beskrevet under, har programmet definert egnede samarbeidsmodeller, men etter vår vurdering er det uklarer i hvordan styringsorganene og programledelsens ansvar iht programmandatet skal ivaretas:

- Programeierskapet i Skatteetaten er plassert i Divisjon innkreving hvilket er bra ift. stor omstilling i divisjonen, samtidig begrensninger ift. etatens uttrykte ansvar som «programeier».
- På programstyre-nivået i SSD beskrives i liten grad rolle og ansvar knyttet til endring og gevinst, herunder håndtering av potensielle innførings- og endringsutfordringer i linjen
- Programledelsens koordineringsansvar kan synes å være noe avgrenset eller uferdig ift. mulighet til å stille krav til rapportering fra linjeorganisasjonen for å ivareta helhetlig rapportering

Strategien for endringsledelse beskriver en god modell for innføring og overlevering til linjen som gir programmet et tydelig ansvar for å sette linjen i stand til å ta i bruk og forvalte løsninger. Slik vi forstår det er den godt etablert i Skatteetaten, men samtidig betydelig mer ukjent for Divisjon innkreving. I en trinnvis leveranseprosess kan det samtidig være et gap mellom det å ta over løsninger og få etablert tjenester og tilpasse organisasjonen på et nivå som kreves for å realisere gevinstene. Dermed er det også et grensesnitt med hva som defineres inn i gevinstrealiseringsplanen. Uansett vil det være betydelige aktiviteter i å planlegge og gjennomføre nødvendige endringer, hvor fremdriftsansvar plasseres mellom program og linje. Her mener vi SSD blir noe generell. Kort oppsummert mener vi det er gode strategier og metoder, men noe uklart hvordan styring og rapportering ivaretar de betydelige endringene som kreves, spesielt i Divisjon innkreving. Det er ikke usannsynlig at det vil være gap mellom program- og linjeledelsens oppfatning av risiko og tiltak som omhandler hvorvidt linjen er «klar» eller ikke.

I SSD er innføringsaktiviteter blant de tre største risikoene. Vi gir derfor ytterligere anbefalinger:

4. *Strategi for endringsledelse i SSD bør oppdateres med tydeligere og mer detaljerte beskrivelser av roller og ansvar i programmets samspill med linjen.* Programeier, Skatteetatens programstyre og Tverretattlig programstyre bør sikre omforent forståelse av relevante samarbeidsmodeller med tydelighet i koordinerings-, styrings- og rapporteringslinjer. Her bør programmet gis et tydelig ansvar for å koordinere og følge opp status på aktiviteter knyttet til endring og gevinstrealisering på vegne av linjen, herunder rapportere risiko knyttet til linjens endringsutfordringer.
5. *Det bør sikres at rapporteringen i programmet tilrettelegges for helhetlig oppfølging av endrings- og innføringsaktiviteter, slik at status og risiko knyttet til omstilling i linjen blir tydelig.* FIN oppfølgingsforum og Tverrdepartementalt kontaktforum har et overordnet gevinstansvar og bør kunne følge opp status ut over programmets tydelige leveranseansvar.
6. *Sikre tydelig eierskap til risiko og tiltak der hvor det reell myndighet ligger i egen linje.* Programstyret og Tverretattlig programstyre bør generelt sikre at eierskap og ansvar til risikoreducerende tiltak blir plassert, og ta ansvar der programledelsen ikke har nødvendig myndighet.

4.4.2 Programledelse og styring av prosjekter

Det overordnede formålet med programnivået ift. styring av prosjekter er å ivareta høy grad av kompleksitet, samtidighet, grensesnitt og avhengigheter. I utgangspunktet er programnivået en nødvendig økt administrativ kostnad, samtidig gir det mulighet for stordriftsfordeler.

I ledelsen av programmet og styring av underliggende prosjekter har det vært utfordringer som er godt belyst i erfaringsrapporten (Vedlegg A Grunnlagsdokumenter, id 18) og tilhørende tiltaksplaner. Det har vært krevende å finne en effektiv balanse mellom program- og prosjektnivået, herunder linjens fagstyring (forretning, juridisk, IT). Helhetlig endring og smidig utvikling krever prosesser for en kontinuerlig involvering og forankring av målbilder som gradvis blir tydeligere, og av de konkrete leveransene. Mange roller opererer i skjæringspunkt mellom program, prosjekt og linje. Som tidligere nevnt også linjeorganisasjonene både leverandører og mottagere av leveranser til hverandre, og derfor behov for informasjon som gjør de i stand til å få helhetlig oversikt. Vår vurdering er at det gjøres tiltak med bla. dedikerte roller for å ivareta koordineringsbehov, samtidig som det fortsatt jobbes for å få mer effektive koordinerings- og styringsprosesser.

I steg 2 er prosjektnivået så langt ikke definert og kriterier for å inndeling av prosjekter revideres. Vi mener dette er fornuftig med såpass lang tid før oppstart, så lenge strategier og planer for leveransene er på egnet nivå (ref. Gjennomføringsstrategier⁵) Etter vår vurdering har programmet en god tilnærming til det videre arbeidet, og erfaringer som aktivt benyttes. Dersom programmet velger å benytte allerede etablerte produktteam i Skatteetaten vil dette kunne ha noen positive effekter, men også noen utfordringer. Det indikeres en overgang til såkalt produktorganisering i løpet av programperioden, og da evt. etablering av nye produktteam. Det er ikke uventet i en etat som Skatteetaten. Etter vår vurdering synes det å være fornuftige ambisjoner om hvordan og hvor raskt noe slik skal kunne skje. Vi legger til grunn at programmet uansett skal forholde seg til et «prosjektnivå» hvor det er tydelig hvordan det skal sikres målrettet og effektiv organisering og styring i programmet.

For steg 2 anbefales programmet å ha et spesielt fokus på følgende:

1. *Tilrettelegge for og følge opp forutsetninger for effektiv samhandling med linjeorganisasjonene og etatene.* Uavhengig av hvordan prosjektnivået organiseres vil det være et stort behov for samhandling på tvers og mellom styringsnivåer. Programledelsen blir sentral og bør være oppmerksom på samhandlingsutfordringer, aktivt tilrettelegge for og følge opp at viktige forutsetninger er til stede. Spesielt bør det vektlegges at linjeorganisasjonene får tilstrekkelig forutsigbarhet for å kunne levere på sine forpliktelser. For de samarbeidende etatene bør gjennomføringsstrategier avklares og forankres spesielt, da programmets strategier i SSD i det vesentlige adresserer Skatteetatens tilnærminger.
2. *Tydelige mål, krav og føringer i alle faser i prosjektutvikling og –gjennomføring som understøtter effektive beslutningsprosesser, herunder at involvering, koordinering og forankring skjer i tråd med programmets samlede behov.* Programledelsen bør ha en aktiv rolle i å legge til rette for, og

sikre, effektive utviklingsprosesser på prosjektnivået («tight-loose-tight»). Sentrale programroller vil ofte ha innsikt som bør overføres på prosjektnivå.

3. *Ved en betydelig overgang til produktorganisering i Skatteetaten bør det være klart hvordan styring av programmet skal ivaretas, og at risiko knyttet til at etaten endringskapasitet er akseptabel.* En helhetlig overgang til produktorientert organisering i Skatteetaten innebærer en betydelig endring, mest relevant her for Divisjon innkreving og Divisjon IT. Disse endringene kommer i tillegg til omstilling av kjernevirksomheten og berører ofte ressurser som er knappe faktorer i organisasjonen. Programledelsen og Programstyret bør vurdere om risiko er akseptabel ved alternative strategier.

5 Gjennomføringsstrategier

I veileder for det sentrale styringsdokumentet vektlegges at strategiene skal beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres for å best oppnå hensikten og målene for prosjektet. Videre at strategier er tilpasset usikkerhetsbildet med kritiske usikkerhetsfaktorer og suksessfaktorer. Iht. Rammeavtalen skal kvalitetssikrer gi tilråding om hvordan prosjektet, innenfor gjeldende regelverk, bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og innenfor den anbefalte kostnadsrammen inkl. avsetning for usikkerhet.

5.1 Programmets gjennomføringsstrategier

Programmet viderefører for steg 2 og steg 3 i det store og hele den gjennomføringsstrategien som ble lagt for steg 1. I løpet av steg 1 har imidlertid programmet fått innsikt og erfaringer som har gjort det nødvendig å justere og komplettere de ulike komponentene i gjennomføringsstrategien noe. Dette skyldes ikke minst at programmet i løpet av steg 1 har fått en mye bedre og konkret forståelse av kompleksiteten i programomfanget. Gjennomføringsstrategien er utledet av tiltakets iboende og overordnede usikkerheter.

5.2 Forretnings- og systemutvikling

Forretnings- og brukerforankring

For å sikre at Fremtidens innkreving understøtter Skatteetatens forretningsstrategi og programmets visjon om at «Innkreving bare skjer» (les brukervennlighet og iht. brukerbehov) støtter programmet seg på følgende:

- Forretningsarkitekturdokument «F1 - Overordnet forretningsarkitektur for Fremtidens innkreving»
- Skatteetatens helhetlige utviklingsmetode
- Digitaliseringsdirektoratets arbeidsmodell for sammenhengende tjenester

Førstnevnte er en forretningsarkitektur utviklet for Fremtidens innkreving for å ivareta Skatteetatens forretningsstrategier i løsningen. De to sistnevnte ivaretar brukerinvolvering og at brukerens behov og perspektiver ivaretas i løsningen.

Bruk av etablerte ramme- og metodeverk

Programmet utvikler løsningene innenfor rammene av Skatteetatens etablerte metode- og rammeverk:

- Skatteetatens helhetlige utviklingsmetode
- Skatteetatens metode for smidig systemutvikling (FSUM)
- Skatteetatens interne regelverksutviklingsprosess («RUV-prosessen»).
- Skatteetatens metode for endringsledelse
- Skatteetatens metodeverk for gevinstrealisering
- Skatteetatens overordnede virksomhetsarkitektur, IT-prinsipper, målbilder, mønstre og standarder.

Disse er igjen for en stor del utviklet med utgangspunkt i etablerte internasjonale beste-praksis standarder, f.eks. PROSCI for endringsledelse. Styringsdokumentet legger til grunn at der leveranser utvikles og gjennomføres i regi av samarbeidende etater, så gjøres dette iht. den respektive etats metodeverk og virksomhetsføringer. Internt metodeverk og virksomhetsprinsipper representerer operasjonalisert kompetanse som programmet drar nytte av samtidig som disse bidrar at løsningene som programmet etablerer, understøtter gjeldende forretningsstrategier og at løsningene fungerer i Skatteetatens interne og eksterne økosystem.

Fleksibel og innsiktsdrevet leveranseutvikling

Programleveransene er av svært ulik art og kompleksitet. For enkelte leveranser vil man ha relativt god kunnskap om hvordan disse best bør gjennomføres. Andre leveranser, der man har mindre kunnskap, krever større grad av utprøving og tilpasning i gjennomføringen. I steg 1 har programmet videre erfart at det kan være relativt store avhengigheter mellom de ulike leveransene innenfor hvert steg og i programmet som helhet, og at disse avhengighetene har stor betydning for hvordan leveransene bør organiseres og gjennomføres. Denne situasjonsforståelsen medfører at programmet for den videre gjennomføringen av programmet vil:

- søke å definere innrettingen av hvert enkelt leveranseprosjekt så sent som mulig før gjennomføringen av prosjekt, mao. vente med å definere prosjektriggen inntil man har mest mulig kunnskap om den aktuelle leveransens egenart, herunder kompleksitet og avhengigheter,
- skreddersy/ tilpasse gjennomføringsmetodikken til hver enkelt leveranse, bl.a. gjennom bruk av Cynfin-modellen.

Programmet opprettholder målsetningen om hyppige leveranser som tidlig kan verifiseres av brukerne og eventuelt tilpasses. Dette bidrar til å sikre programmets målsetning om brukervennlige løsninger.

5.3 Lov- og regelverk

I eget vedlegg J til styringsdokumentet har programmet definert sin strategi, sine prosesser, roller og retningslinjer for lov- og regelverksutvikling i programmet.

Mens programmet i steg 1 identifiserte og foreslo lovendringer, spesielt for å tilrettelegge lovverket for digitale prosesser og informasjonsutveksling, vil programmet i det videre fokusere på å implementere de foreslåtte lovendringene. Der programmet allikevel ser seg nødt til å foreslå lovendringer, skal det (i) ikke foreslås lovendringer som skaper tunge avhengigheter til utviklingen, og (ii) løsningene som utvikles, skal legges tilrettelegges både for at lovendringene kan/kan ikke tre i kraft. Denne strategien bidrar til å redusere programmets risiko knyttet til lov- og regelverksendringer. Programmet planlegger videre med tidlig involvering av juridisk ekspertise for tidlig å forstå behovet for eventuelle nye lovendringer og konsekvensene av disse for programmet.

Ny innkrevingslov

Ny innkrevingslov har stor påvirkning på løsningen for Fremtidens innkreving og hvordan programmet skal organisere sitt videre arbeid. I planleggingen av steg 2 legger programmet til grunn at loven vil tre i kraft fra 1. januar 2026 og at Fremtidens innkreving fra denne datoen som et minimum må understøtte særskilte deler av loven, bl.a. enkelte kreditorprosesser. For øvrige deler av loven vil programmet kunne dra nytte av fleksibilitet i den nye lovens forslag til overgangsregler fra gammelt til nytt lovverk.

Tilrettelegging av lovverk for digitalisering

Effektiv utveksling og bruk av data og informasjon er en forutsetning effektiv innkreving og ikke minst for å oppnå sammenhengende tjenester på tvers av etater og mot ulike brukermiljøer. Der er etablert rammeverk for informasjonsdelen både på europeisk/EU-nivå, nasjonalt og internt i Skatteetaten som programmet er kjent med og som programmet kan eller må følge i utformingen av løsningene. Skatteetaten har også en etablert informasjonsarkitektur som er et av de førende underlagene for utviklingen av Fremtidens innkreving. Innhenting, bruk og tilgjengeliggjøring av data på tvers av etater, brukere, bruksområder, etc. er imidlertid i de fleste tilfeller kun mulig, eller rettere sagt tillatt, dersom det er hjemlet i lov.

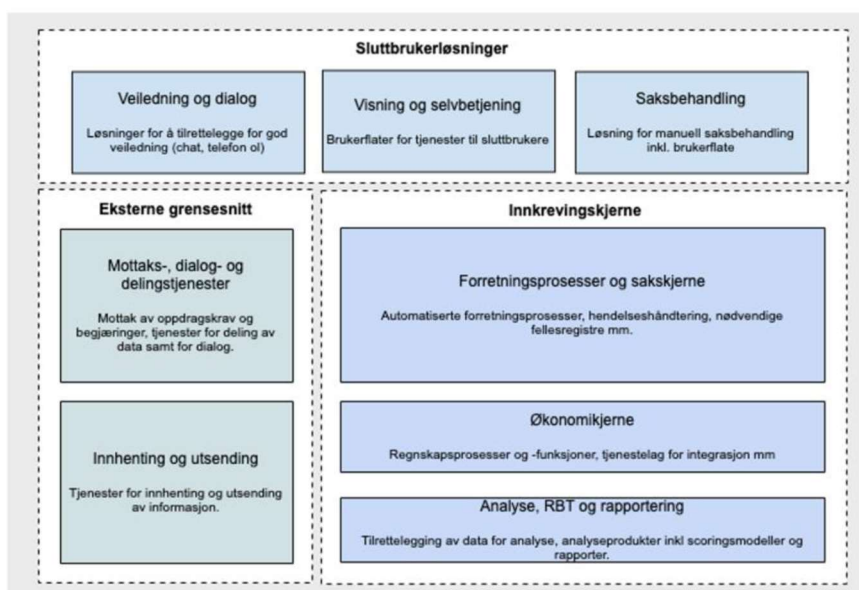
Der lov- og regelverksendringene knyttet til digitalisering av innkrevingsprosessene blir forsinket eller ikke trer i kraft, vil dette kunne redusere gevinstene fra programmet. Spesielt er omfanget og gevinstene av sammenhengende tjenester avhengig av effektiv og tilstrekkelig utveksling av digital informasjon.

Personvern

Pga. fokuset på innbygger-/personrelaterte tjenester er hensyn til personvern spesielt relevant for steg 2 i programmet. Skatteetaten har gjennomført en personvernkonsekvensvurdering (DPIA) på overordnet nivå. I tillegg vil det gjennomføres konkrete konsekvensvurderinger der det skal skje behandling av personopplysninger i løsningene, enten som en forenklet vurdering eller som en egen DPIA. På de områdene prosjektene skal gjennomføre en DPIA, skal vurderingen innom personvernombudet og sendes til juridisk avdeling i Skattedirektoratet for endelig godkjenning.

5.4 Arkitektur og teknisk plattform

Programmet har en veldefinert funksjonell arkitektur for Fremtidens innkreving:



Figur 5-1: Funksjonell arkitektur for Fremtidens innkreving

Alle komponentene i denne arkitekturen vil være på plass etter gjennomføringen av steg 1. I steg 2 og 3 vil hver av komponentene utvides og videreutvikles.

Den funksjonelle arkitekturen realiseres på en teknisk plattform som består av følgende:

- En standard ERP-plattform realisert i ekstern sky (økonomiskjerne)
- Egenutviklede applikasjoner realisert på Skatteetatens skyplattform og med grensesnitt mot økonomiskjernen
- Skatteetatens interne felleskomponenter, f.eks. saksmappe, partsregister, ekstern kommunikasjon, dokumentlager, brukerkatalog AD, habilitetsregister (som regel 'on-prem' løsninger)
- Nasjonale fellesløsninger og -komponenter (f.eks. ID-porten, Altinn autorisasjon, Maskinporten)
- Eksterne grensesnitt, bl.a. mot andre etater.

Løsningen skal bygges iht. Skatteetatens etablerte strategier og rammeverk, bl.a. for IT-arkitektur, anskaffelser, informasjonsarkitektur, etc. Programmet har etablert gode mekanismer for arkitekturstyring for å sikre teknisk og funksjonell konsistens internt i den nye løsningen og mot andre interne og eksterne komponenter og grensesnitt. Bl.a. er det etablert ulike fora som ivaretar koordinering mot andre initiativ i Skatteetaten, Skatteetatens etablerte arkitekturprinsipper skal gjelde også for Fremtidens innkreving og til hvert av prosjektene i programmet er det tilordnet en ansvarlig arkitekt.

Skyplattform

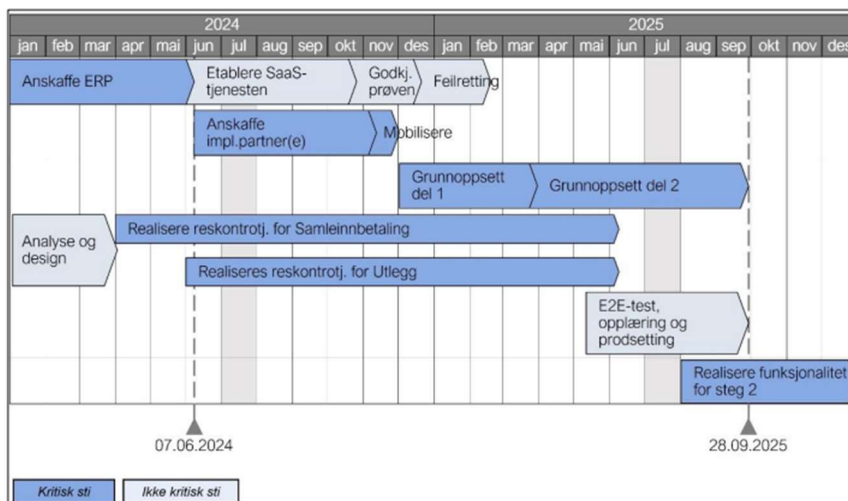
Med unntak av eksisterende felleskomponenter som skal gjenbrukes, skal Fremtidens innkreving i sin helhet realiseres på en skyplattform. Skatteetaten har imidlertid begrenset erfaring med skyplattformer og Fremtidens innkreving er den første store løsningen etaten vil realisere på en slik plattform. Programmet må derfor forvente utfordringer knyttet til å ta i bruk skyplattformen. Det er imidlertid gjort tiltak for å redusere risiko knyttet til dette:

- Etaten har allerede testet og prøvd ut skyplattformen en tid.
- Det er allokert dedikerte ekspertressurser som skal bistå med å migrere tjenestekomponenter over på skyplattformen.
- Tjenestekomponenter som programmet utvikler, er designet for å fungere både på eksisterende on-prem infrastruktur og på skyplattformen. Løsningskomponenter kan mao. utvikles mer eller mindre uavhengig av skyplattformen og først flyttes over på denne når denne er klar.

Bruk av skyplattformer har noen andre sikkerhetsaspekter enn bruk av on-prem plattformer. Vi forutsetter at Skatteetaten har gjort de nødvendige sikkerhetsmessige vurderinger ved valget av en skyløsning og at programmet vil gjøre de nødvendige sikkerhetsmessige vurderingene for de applikasjonene som skal bygges på denne skyplattformen eller kjøpes som SaaS-tjenester i andre skyer. Med sikkerhet forstås her både informasjonssikkerhet og løsningstilgjengelighet/-robusthet. Programmet legger Skatteetatens sikkerhetsarkitektur, rammeverk for sikkerhetsledelse og IT-arkitektur til grunn for tilstrekkelig sikkerhet i løsningene for Fremtidens innkreving.

Ny økonomikjerne

Økonomi- og regnskapsfunksjonene i Fremtidens innkreving skal realiseres på en standard, skybasert ERP-løsning. Kontrakten for den nye økonomikjernen vil bli tildelt i mai/juni då. Plattformen skal deretter etableres/konfigureres, integreres mot øvrige løsningskomponenter og testes. Når kontrakten for ERP-løsningen er blitt tildelt, skal det gjennomføres en anskaffelse for ressurser og kompetanse til utvikling og forvaltning av tjenester på plattformen (jf. kapittel 6 nedenfor):



Figur 5-2: Plan for anskaffelse og etablering av ny økonomikjerne

Det hefter risiko både til om den nye økonomikjernen blir tilgjengelig iht. plan og i hvilket omfang denne kan tilby alle de funksjonene og egenskapene det er behov for i Fremtidens innkreving. Mht. førstnevnte har programmet gjort en risikoanalyse for å forstå risikobildet ved en eventuell slik forbindelse. P.t. har programmet ikke funnet det nødvendig med særskilte tiltak for å redusere denne risikoen. Mht. omfanget av spesialtilpasninger i økonomikjernen for å kunne levere funksjonalitet i Fremtidens innkreving, vil

programmet få en bedre forståelse av dette under godkjeningsprøven og etableringen av grunnoppsettet i økonomikjernen (jf. tidsplanen ovenfor). Eventuell spesialtilpasning vil ha en tid- og ressurskostnad knyttet til utviklingsarbeid.

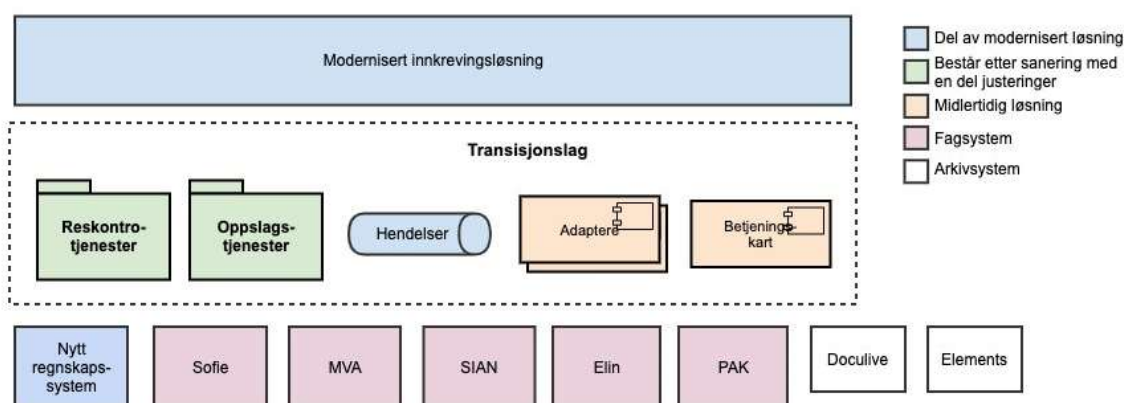
Andre sentrale komponenter

Tiltaksvelgeren og analyseplattformen er andre sentrale komponenter i Fremtidens innkreving. Førstnevnte representerer «motoren» i løsningen, dvs. den som driver innkreivingsprosessene fremover. Basert på hendelser i innkreivingsprosessene identifiserer den hensiktsmessige tiltak for å drive prosessene videre. Tiltaksvelgeren baserer en stor del av sine beslutninger på informasjon fra analyseplattformen. Tiltaksvelgeren utvikles gjennom alle stegene i programmet og er en forutsetning for å få til automatisering og sammenhengende tjenester. Risikoen knyttet til denne er hvor god den blir, dvs. hvor mye automatisering og hvor sammenhengende tjenester den greier å tilrettelegge for, altså gevinstomfanget. Analyseplattformen er en av Skatteetatens eksisterende plattformer. Denne må integreres mot Fremtidens innkreving og data og logikk i denne må tilrettelegges for bruk mot Fremtidens innkreving. Effektiviteten og kvaliteten i leveransene fra Fremtidens innkreving vil være avhengig av kvaliteten på datagrunnlaget i og informasjonen som gis fra analyseplattformen.

5.5 Transisjon

Å bytte fra eksisterende tekniske løsninger til Fremtidens innkreving vil være en kompleks affære. Dette er en levende plattform som er i daglig bruk og der informasjon og data er dynamiske og i kontinuerlig endring. Forvaltningen og andre forhold vil også kunne kreve endringer i løsningene. I tillegg er det et stort antall interne og eksterne komponentgrensesnitt, dvs. avhengigheter mellom komponenter. Den teknologiske tilstanden til den eksisterende løsningen der enkelte komponenter begynner å bli gamle med stor sannsynlighet for ustabilitet, mangelfull dokumentasjon og mangel på kompetanse, representerer også en stor kompleksitet.

Programmet har valgt en transisjonsstrategi som innebærer at eksisterende løsninger byttes ut «bit-for-bit» etter hvert som nye løsningskomponenter i Fremtidens innkreving blir klare. For at nye og gamle komponenter skal kjøre i parallell og kunne samhandle inntil de gamle komponentene kan avvikles, utvikler programmet midlertidige løsninger og grensesnitt, et «transisjonslag», i og utenfor eksisterende infrastruktur-elementer som fasiliteter samhandlingen mellom gamle og nye komponenter:



Figur 5-3: Transisjonsmodell for Fremtidens innkreving

Belastningen på de gamle systemkomponentene vil avta gjennom programmet etter hvert som funksjoner løftes over på nye plattformelementer. Mange av de gamle systemkomponentene vil først kunne fases ut mot slutten av programmet, når all bruk av de endelig opphører.

5.6 Planer og leveranser for steg 2

Jf. kapittel 5.4 etablerer programmet i steg 1 allerede grunnkomponentene i løsningen for Fremtidens innkreving. Leveransomfanget i steg 2 som innebærer en videreutvikling av disse komponentene, er betydelig:

- Grensesnittene mot NAV og Lånkassen moderniseres for hhv. innkreving knyttet til hhv. barnebidrag og studielån, noe som muliggjør sanering av PAK og tilrettelegger for senere sanering av ELIN.
- Innkreivingsregnskap med hovedbok og reskontro flyttes over på ny økonomikjerne og gamle regnskapsløsninger, for mva.- og petroleumsregnskap, saneres.
- Ny innkreivingslov operasjonaliseres.
- Betydelig modernisering av innkreivingsprosessene, herunder brukergrensesnittene (ny løsning for telefonhenvendelser), kreditortiltakene, saksbehandling og analyse og rapportering.

I tillegg til dette etableres Fremtidens innkreving på Skatteetatens skyplattform. Løsninger som i steg 1 er blitt implementert på eksisterende on-prem plattform flyttes over på ny skyplattform, mens nye løsninger og funksjoner i steg 2 etableres direkte på den nye skyplattformen.

Leveransene i steg 2 er utfyllende beskrevet i styringsdokumentet og brutt ned i en relativt detaljert PNS-struktur (jf. kapittel 7 nedenfor). Som følge av resultatene og erfaringene fra steg 1 er omfanget for steg 2 (og 3) blitt justert i forhold til de opprinnelige planene. Endringene er blitt gjort i samråd og enighet med de samarbeidende etatene.

Det er definert konkrete resultatmål for steg 2 (jf. kapittel 1.1.5 ovenfor). Utgangspunktet for å nå disse målene er at omfanget i steg 1 leveres som planlagt. Med unntak av deler av utleggsprosessen og ny økonomikjerne (restleveransene) er det meste av det planlagte omfanget for steg 1 levert eller i ferd med å bli levert (jf. kapittel 2.1 ovenfor). Deler av omfanget i steg 2 er avhengig av restleveransene i steg 1. Dette omfanget planlegges gjennomført sent i steg 2 for å sikre at restleveransene fra steg 1 er klare.

Selv om programmet har definert leveransene som skal utvikles i steg 2, gjenstår det å definere hvordan disse skal realiseres, dvs. i hvilken rekkefølge og med hvilken organisering. I sitt svar til et tilleggsnotat har imidlertid programmet skissert en foreløpig leveranseplan for steg 2 som følger:

2025	2026	2027
Økonomikjerne – etablere tjenestelag for regnskapsprosesser og regnskapsfunksjonalitet		
	Migrere petroleumsregnskapet	Migrere regnskap PAK og MVA
Analyse og RBT – data på analyseplattformen, understøtte kreditorprosesser og rapportering		
Oppdragsinnkreving – etablere tjenestegrensesnitt, utvikle løsning med NAV og Lånkassen		
Kreditorprosesser – etablere moderniserte prosesser med tilhørende visnings- og selvbetjeningsløsning		

Figur 5-4: Foreløpig leveranseplan for steg 2

Iht. programmets strategi om at prosjektene skal defineres så sent som mulig før gjennomføring for derigjennom å ha tilgang til mest mulig innsikt og kompetanse (jf. delkapittel 5.2 ovenfor), planlegger programmet å utarbeide detaljerte planer for steg 2 i løpet av Q3 og Q4 2024 basert på ytterligere analyse, bl.a. av avhengigheter mellom de ulike leveransene.

5.7 Samlet vurdering og anbefaling

Kompleksiteten i omfanget, ikke minst pga. de mange avhengighetene, stiller meget høye krav til koordinering og styring på flere nivåer. Læringen i og erfaringene fra steg 1 så langt har imidlertid modnet

programmet slik at programmet nå har langt bedre forståelse av det gjenværende omfanget og hvordan de gjenværende stegene skal gjennomføres, enn før steg 1. Justeringene programmet nå gjør i gjennomføringsstrategien er fornuftige og tar ned risikoen i den videre gjennomføringen av programmet.

I likhet med for steg 1 vil programmet i de neste stegene basere det videre arbeidet på etablerte eksterne og interne rammeverk og beste-praksis, f.eks. Skatteetatens IT-arkitektur, informasjonsarkitektur og endringsprosess. Dette bidrar til at de løsningene programmet utvikler blir konsistente i forhold til eksterne og etatsinterne løsninger og økosystemer. Det er videre utviklet en forretningsstrategi for Fremtidens innkreving som sikrer at løsningen understøtter Skatteetatens forretningsstrategi.

Med bakgrunn i erfaringene fra steg 1 der prosjektnivået ble definert relativt tidlig, er det fornuftig at programmet nå planlegger å definere disse nærmere opp til faktisk gjennomføring av prosjektene for derigjennom å ha best mulig kunnskap om leveransene i prosjektplanleggingen. Dette vil sannsynlig redusere behovet for og omfanget av endringer og tilpasninger underveis. Det er også fornuftig at programmet nå planlegger med mer fleksibilitet i valg av smidige gjennomføringsmetoder og heller identifiserer den mest hensiktsmessige gjennomføringsmetoden per prosjekt og leveranse, avhengig av den aktuelle leveransens egenart. Det følger av dette at programmet ennå ikke har etablert en detaljert leveranse-/milepælsplan for steg 2.

Programmet har både etablert et solid fundament for det juridiske arbeidet i programmet (jf. vedlegg J i styringsdokumentet) og etablert tydelige prioriteringer i forhold til hvordan nye regelverksendringer skal håndteres i programarbeidet. Videre er det etablert fleksibilitet både i forhold til når de ulike delene av den nye Innkrevingsloven skal implementeres og i hvordan løsningene fra programmet skal kunne håndtere usikkerheten knyttet til om foreslåtte regelverksendringer blir vedtatt eller ikke. Vi vurderer derfor at programmet for de videre programstegene har en robust strategi for å håndtere lov- og regelverksendringer. Tilgjengeligheten av et hensiktsmessig lov- og regelverk, ikke minst for utveksling og bruk av data mellom aktørene og etatene i de respektive innkrevingsverdikjedene, er viktig for gevinstuttaket og tilbudet av sammenhengende tjenester i Fremtidens innkreving.

Det tekniske landskapet programmet beveger seg i er svært komplekst med mange grensesnitt og dynamiske prosesser og data. Programmet har valgt en transisjonsstrategi der de enkelte komponentene i den eksisterende løsningen skiftes ut etter hvert som programmet utvikler nye komponenter. Dette er en hensiktsmessig strategi i lys av at informasjon og prosesser i innkrevingen er dynamiske og i stadig endring. Strategien innebærer at gamle og nye løsninger vil fungere sammen gjennom programmet og at gamle systemer og løsninger først vil kunne fases ut mot slutten av programmet eller etter hvert nye løsningskomponenter i sin helhet kan erstatte gamle komponenter. Den valgte transisjonsstrategien er ikke uvanlig for denne type initiativ for dynamiske systemer. En alternativ strategi ville være å først ferdigutvikle hele løsningskomponenter på siden av de gamle, for deretter å erstatte de gamle systemkomponentene i sin helhet. En slik alternativ strategi er imidlertid også beheftet med risiko, bl.a. evne til å fange opp alle endringene som kontinuerlig skjer i plattformen.

Leveransene i steg 2 er godt definert og det er definert konkrete resultatmål for steg 2 som gir et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt programmet har lyktes med å levere iht. planene for steget. Det gjenstår å definere en detaljert plan og organisering for leveransene i steg 2. I lys av erkjennelsen av at prosjektene bør defineres så sent som mulig før gjennomføring, planlegger imidlertid prosjektet å definere en detaljert leveranseplan i løpet av Q3 og Q4 2024. Vi forutsetter at denne blir tilstrekkelig detaljert og angir tydelige milepæler/leveransetidspunkter slik at den gir grunnlag for effektiv oppfølging og kontroll med fremdriften gjennom steg 2.

Det er gjennomført en risikoanalyse for steg 2 som vi vurderer at adresserer de relevante risikoene i gjennomføringen. Det vil være viktig at de risikoreduserende tiltakene som er blitt identifisert, operasjonaliseres i planleggingen og gjennomføringen av steget.

For steg 2 anbefales programmet å ha et spesielt fokus på følgende:

1. *God arkitekturstyring for å kunne håndtere funksjonell og teknisk kompleksitet.* Kompleksiteten i gammel og ny løsning, spesielt omfanget av interne og eksterne grensesnitt og avhengigheter, og samspillet mellom de to løsningene krever meget god arkitekturstyring, både i forhold til å ha en tydelig

målarkitektur, en tydelig transisjonsarkitektur og styring av løsningsutviklingen i samsvar med disse gjennom programmet. Programmet må derfor fortsatt sikre tilstrekkelig arkitekturkompetanse og -styring gjennom programmet, både av forretningsarkitekturen og den tekniske arkitekturen.

2. *Håndtere risiko knyttet til forsinket tilgjengelighet av ny økonomikjerne og skyplattform.* Skatteetaten har allerede jobbet med den nye skyplattformen et par år og siden man er i slutfasen av anskaffelsen av ny skyplattform, har man relativt god innsikt i dennes egenskaper og funksjoner. Vi vurderer at det allikevel at det er stor risiko knyttet til disse to plattformene. For økonomikjernen er risikoen ikke minst knyttet til hvor lett denne lar seg integrere mot de øvrige komponentene i Fremtidens innkreving og i hvilket omfang den vil evne å tilby de ønskede funksjoner og egenskaper, uten at spesialtilpasninger og -løsninger er nødvendige. Vi anbefaler derfor programmet å proaktivt planlegge for tiltak og beredskap for utfordringer i forbindelse med etableringen av den nye økonomikjernen og funksjoner på denne eller med skyplattformen. Risiko knyttet til tilgjengeligheten av økonomikjernen er også adressert i kapittel 6.3 nedenfor.

Gjennomføringsstrategien som beskrives i styringsdokumentet, fokuserer i hovedsak på hvordan Skatteetaten vil gjennomføre programmet. Styringsdokumentet beskriver i mindre grad hvordan gjennomføringen vil foregå i de samarbeidende etatene. I all hovedsak legger man til grunn at leveranser fra og i disse etatene vil følge de respektive etatenes rammeverk og strategier, uten at disse er videre utdypet. Vi legger imidlertid til grunn at gjennomføringen av leveranser i de samarbeidende etatene ivaretas og sikres gjennom programmets styringsstruktur (jf. kap. 4).

6 Kontraktstrategi

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

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

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

6.1 Generell kontraktstrategi

Vedlegg E i styringsdokumentet beskriver kontraktstrategien for programmet. Kapittel 2.13 i styringsdokumentet gir en oppsummering av denne.

Styringsdokumentet beskriver en 'generell kontraktstrategi' (jf. Finansdepartementets veileder nr. 7, Kontraktstrategi, for gjennomføring av kvalitetssikring). Den generelle kontraktstrategien gir de overordnede føringene som skal gjelde for anskaffelser og de enkelte anskaffelsene i programmet. Senere, når konkrete leveransebehov identifiseres i programmet, vil det utformes 'spesifikke kontraktstrategier' for hver av anskaffelsene som er nødvendige for å dekke disse behovene. De spesifikke kontraktstrategiene defineres i planleggingen av den enkelte anskaffelsen, basert det aktuelle leveransebehovets omfang og egenart.

Blant tre ulike hovedstrategier har programmet konkludert med en generell kontraktstrategi som kan oppsummeres som følger:

- Leveransebehov dekkes dels av Skatteetaten med støtte fra innleid personell og dels ved konkurranseoppsett av leveransebehov med resultatansvar.
- Der det er mulig og hensiktsmessig vil programmet gjenbruke Skatteetatens eksisterende leverandøravtaler.

(i) innebærer at programmet for hvert enkelt leveransebehov eller gruppe av leveransebehov gjennomfører en konkret vurdering av egnet form for behovsdekning med utgangspunkt i etatens forhåndsdefinerte leveransemodeller og tilknyttede vurderingskriterier (jf. kapittel 3.4 i vedlegg E til styringsdokumentet). (ii) innebærer at programmet ved leveransebehov knyttet til plattform- og infrastrukturtenester skal søke å gjenbruke Skatteetatens leverandøravtaler for dette. Det samme gjelder for konsulenttenester. Der eksisterende leverandøravtaler ikke kan gjenbrukes, skal programmet selv gjennomføre nødvendige anskaffelser.

Valg av strategi er godt begrunnet i kapittel 2 i vedlegg E til styringsdokumentet. Strategien er fornuftig i lys av at programmet vil ha ulike behov gjennom et langt programløp, behov som til dels først vil bli kjent i løpet av programløpet, og i lys av at standardiserte løsninger på markedet ikke vil kunne dekke alle programmets behov (jf. markedsundersøkelse gjennomført i forbindelse med ny økonomikjerne). Strategien gir programmet fleksibilitet og handlingsrom i forhold til å kunne velge omfang og form på de enkelte anskaffelsene som er mest egnet for det aktuelle leveransebehovet. Muligheten til å gjenbruke eksisterende avtaler er tids- og kostnadseffektivt for programmet.

Den generelle kontraktstrategien gir føringer som sikrer at anskaffelsene og de tilhørende spesifikke kontraktstrategiene er i overenstemmelse/samsvar med Skatteetatens forretningsstrategier og øvrige strategier og føringer. Bl.a. instruerer den generelle kontraktstrategien om at anskaffelsene skal gjennomføres:

- iht. gjeldende lovverk, ikke minst lov og forskrift om offentlige anskaffelser

- iht. etatens gjeldende anskaffelsesprosesser
- iht. relevante strategier i etaten (f.eks. IT-strategi, sky-strategi).

Kontraktstrategien i styringsdokumentet adresserer primært leveransebehov som skal dekkes av Skatteetaten. De øvrige involverte etatene vil imidlertid også ha leveransebehov som en konsekvens av programmet (jf. kapittel 2.13.6 i styringsdokumentet; «*Samtlige etater har estimert at majoriteten av deres kommende kostnader tilknyttet programmet vil gjelde ytelser fra eksterne leverandører*»). Den generelle kontraktstrategien gir ingen særskilte føringer for anskaffelser i samarbeidende etater utover at kontraktstrategien for slike anskaffelser skal håndteres av respektiv etat. Styringsdokumentet angir samarbeidende etater vurderer at eksisterende leverandøravtaler i stor grad kan benyttes til å dekke leveransebehovene i programmet.

6.2 Spesifikke kontraktstrategier

For de enkelte anskaffelsene i løpet av programmet skal det utformes spesifikke kontraktstrategier. Forhold som kontraktstruktur og kontraktstyper, ansvarsdeling og sikringsmekanismer, kompensasjonsformat og insentiver, spesifikasjonsgrad, anskaffelsesprosess og -prosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier (jf. rundskriv R-108/23) defineres derfor i de enkelte spesifikke kontraktstrategiene og basert på hva som er mest egnet for det aktuelle leveranseomfanget. Jf. kapittel 7 i vedlegg E til styringsdokumentet skal slike kontraktstrategier og tilhørende anskaffelser gjennomføres iht. Skatteetatens standard prosessmodell. Dette innebærer at kontraktstrategiene formelt skal godkjennes iht. Skatteetatens autoritets- og beslutningshierarki, ikke iht. programmets beslutningshierarki.

Kapittel 4 i vedlegg E til styringsdokumentet beskriver aktuelle leveransemodeller for de ulike prosjektene/leveranse i steg 2 av programmet. Kapittel 6 i dette vedlegget beskriver de mest sentrale anskaffelsene i programmet. Enkelte av disse er allerede gjennomført, under gjennomføring eller planlagt:

Konsulenttjenester

Iht. den generelle kontraktstrategien har programmet vurdert egnede leveransemodeller, blant Skatteetatens definerte modeller, for leveransebehovene i steg 2 av programmet. For en betydelig andel av leveransebehovene vurderer programmet at egenutvikling med timekjøp er den mest egnede leveransemodellen. Skatteetaten har allerede etablert rammeavtaler for timekjøp av utviklingstjenester som også dekker behovet til programmet. Rammeavtaler har iht. det offentlige anskaffelsesregelverket en maksimal varighet på fire år. Inngåtte rammeavtaler for konsulenttjenester må derfor fornyes i løpet av programperioden.

Skyplattform

Der eksisterende felleskomponenter ikke skal gjenbrukes, skal Fremtidens innkreving realiseres på Skatteetatens skyplattform (IaaS/PaaS), som er Microsofts Azure-plattform. Skatteetatens IT-organisasjon (divisjon IT) er ansvarlig for drift og forvaltning av plattformen. Skatteetaten har relativt begrenset erfaring med å etablere tjenester på en skyplattform. En rammeavtale for IaaS/PaaS-tjenestene ble inngått i 2022. Fremtidens innkreving er første store forretningssatsing i Skatteetaten som skal realiseres på skyplattform. Det følger av dette at det hefter både operasjonell og merkantil risiko for programmet knyttet til skyplattformen. Vi har ikke vurdert Skatteetatens avtaler for skyplattformen, men forutsetter at programmet har gjort de nødvendige vurderinger av disse avtalenes egnethet for programmets behov, ikke minst disse avtalenes operasjonelle og merkantile skalerbarhet i forhold til Skatteetatens nåværende og fremtidige behov.

Økonomikjerne

Skatteetaten skal etablere en ny økonomikjerne som skal understøtte all regnskapsføring i etatens virksomhet, med unntak av driftsregnskapet. Det er besluttet at økonomikjernen skal baseres på standardløsninger og leveres som SaaS. Det er gjennomført en markedsdialog for å undersøke tilgjengeligheten av og modellene for slike løsninger i markedet.

Kontraktstrategien for anskaffelsen av økonomikjernen ble besluttet i begynnelsen av 2023. Iht. strategien skal det gjennomføres to anskaffelser:

- Anskaffelse av systemløsning i sky
- Anskaffelse av tjenester for implementering, utvikling og forvaltning av systemløsningen ('implementeringspartner').

Den spesifikke kontraktstrategien for økonomikjernen er grundig og dekkende i forhold til kravene rundskriv R-108/23. Anskaffelsen av systemløsningen gjennomføres pt. og tildeling av avtale forventes i mai/juni då. Anskaffelsen av implementerings-, utviklings- og forvaltningstjenester for økonomikjernen vil starte opp i løpet mai/juni i forbindelse med tildeling av avtale med systemleverandør. For denne legger kontraktstrategien opp til at dette skal være en timebasert avtale med én leverandør. I opprinnelig vedtatt kontraktstrategi er varigheten av denne avtalen planlagt med en grunnperiode på ett år med mulighet for årlige forlengelser i ytterligere tre år, noe som er en relativt kort varighet både i forhold til kompleksiteten i omfanget og varigheten av programmet. Denne avtalens varighet er imidlertid senere besluttet endret til en grunnperiode på fire år med mulighet for å forlenge ytterligere to + ett + ett år, dvs. en maksimal varighet på åtte år.

Siden anskaffelsen av ny økonomikjerne er i ferd med å bli sluttført, har programmet god oversikt over innholdet i en ny avtale og kapasiteten til de relevante leverandørene. Programmet har opplyst om at man basert på denne nye kunnskapen har gjort en ny gjennomgang av sine opprinnelige risikoanalyser og estimater og konkludert med at det ikke er nødvendig å gjøre noen endringer i disse.

6.3 Vurderinger og anbefalinger

Kontraktstrategien er overordnet i samsvar retningslinjene som følger av Finansdepartementets rundskriv R-108/23 med tilhørende veiledere. Det bemerkes imidlertid her at denne kontraktstrategien gjelder et program der det skal gjennomføres et antall anskaffelser. Styringsdokumentets kontraktstrategi er derfor en overordnet strategi som gir føringer for enkeltanskaffelser som skal gjennomføres i programmet, mens det for hver enkeltanskaffelse vil utarbeides en spesifikk kontraktstrategi som adresserer de detaljerte elementene i R-108/23, inkl. valg av prosedyre og kontraktsform. I styringsdokumentet er det uklart hvorvidt de spesifikke kontraktstrategiene skal godkjennes iht. Skatteetatens fullmakts- og myndighetsstruktur (jf. Skatteetatens anskaffelsesprosess) og/eller programmets styringsgruppe. Det anbefales derfor å tydeliggjøre dette i endelig styringsdokument.

Programmet har blant tre alternative modeller valgt en modell for anskaffelser som er hensiktsmessig mhp. at det ikke finnes standardløsninger som kan dekke alle programmets behov, at leveransebehovene først vil bli kjent under gjennomføringen av programmet og at det er sannsynlig det blir behov for flere anskaffelser gjennom programmet. Den valgte hovedmodellen gir programmet fleksibilitet til å velge en form og innhold på anskaffelsen som er mest egnet for det aktuelle leveransebehovet. Samtidig instruerer styringsdokumentets kontraktstrategi om at eksisterende leverandøravtaler i de respektive organisasjonene skal gjenbrukes der dette er hensiktsmessig og mulig.

Kontraktstrategien i styringsdokumentet adresserer primært leveransebehov som skal dekkes av Skatteetaten. For leveransebehov og anskaffelser i samarbeidende etater forutsettes det at disse etatenes respektive strategier og avtaler benyttes. Med mindre dette allerede er gjort, anbefales programmet å kartlegge i hvilken grad eksisterende avtaler i samarbeidende etater er tilstrekkelige og egnede til å dekke samarbeidende etaters leveransebehov i programmet, og med utgangspunkt i dette kartlegge og planlegge behovet for eventuelle ny-anskaffelser.

Den generelle kontraktstrategien åpner for eksterne leveranser med resultatansvar. Det fremkommer imidlertid ikke i styringsdokumentet i hvilken grad denne muligheten er blitt vurdert når man i vurderingene av egnede leveranemodeller for steg 2 har konkludert med et så vidt stort omfang av timekjøp, eller om de allerede inngåtte avtalene gir mulighet for slikt resultatansvar. Det henvises her også til anbefalingen i KS2 for steg 1 i programmet om å definere mål for utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp.

Der er særlig tre ulike leveranseomfang som vil gjelde for programmet:

Konsulenttjenester

For konsulenttjenester, herunder bistand til utvikling, vil programmet i første omgang støtte seg på avtaler som allerede er inngått. Dette er i hovedsak rammeavtaler i de involverte etatene. Flere av disse må fornyes i løpet av programmet. Jf. det som er nevnt i avsnittet ovenfor anbefaler vi å tilrettelegge disse avtalene med mulighet for at leverandøren kan gis resultatansvar for sine leveranser.

Økonomikjerne – systemløsning

Anskaffelsen av systemløsningen for økonomikjernen er i slutfasen og man forventer å tildele avtale i mai/juni då. Det er lite rom for å kunne gjøre endringer i denne avtalen. Vi observerer imidlertid følgende:

- Konkurransesgrunnlaget tilrettelegger for konkurranse mellom systemleverandører og ikke bare mellom deres videreselgere. Dette er et viktig og bra grep siden det er systemleverandørene som har størst handlingsrom i forhold til innhold og betingelser i en leveranseavtale. Videreselgerne har kun marginalt handlingsrom mht. f.eks. prisjusteringer.
- Avtalen har en varighet på 3+1+1 år fra ikrafttredelse. Dette er kort varighet gitt at løsningen vil bli tett integrert i Skatteetatens systemlandskap og derfor vil bli utfordrende å bytte ut ved avtalens utløp. Normalt vil Skatteetaten derfor ikke ønske å bytte ut systemløsningen ved avtalens utløp. Dette betyr at Skatteetaten ved avtalens utløp vil ende opp med å gjøre en system-/produktspesifikk anskaffelse der man viderefører leveransene fra systemleverandøren, men eventuelt med en annen videreselger. I en slik anskaffelse vil Skatteetatens konkurransesituasjon være utfordrende. Systemleverandøren, som er den parten med størst forhandlingsrom, vil ha få insentiver til å gjøre innrømmelser. Videreselgeren konkurrer kun på marginene. Skatteetaten vil kunne bedre sin forhandlings situasjon ovenfor system-/skyleverandøren om det er mulig å tilrettelegge for en reell og troverdig trussel om utskiftning av løsningen. Programmet begrunner den valgte avtalevarigheten med at systemleverandørene normalt ikke aksepterer lengre varighet.
- Implementerings- og utviklingstjenester på systemløsningen er i avtalen begrenset til tilleggstjenester for etablering av løsningen. Slike tjenester er ment å ytes av implementeringspartneren. Både mht. helhetlig ansvar og tilgang på relevant kompetanse ville det ha vært naturlig å inkludere slike tjenester også i denne avtalen. Dersom slike tjenester hadde blitt inkludert som ikke-eksklusive tilleggstjenester, ville man allikevel hatt mulighet til å kontrahere en ytterligere etableringspartner.
- Avtalen for systemløsningen etableres med en videreselger, men der det er skyleverandørens, dvs. systemleverandørens, standardbetingelser som i vesentlig grad regulerer avtaleforholdet. Leverandører er av skyløsninger (SaaS) er gjerne lite villige til å endre sine standardbetingelser og til å gjøre kundespesifikke tilpasninger på løsningene. Det er gjerne mange ulike kunder som deler på å bruke de samme løsningene og spesialbetingelser vil kunne medføre både svært utfordrende forvaltning og konflikter med andre kunders betingelser og bruk av løsningene. Denne problemstillingen er nøye vurdert og tatt hensyn til i kontraktstrategien og i konkurransegrunnlaget. Vi er imidlertid usikre på om Skatteetaten har vært for defensiv når det gjelder å tilpasse seg/akseptere systemleverandørens standardbetingelser.

Økonomikjerne – implementeringspartner

Avtalen for økonomikjerne – systemløsning gir kun begrenset tilgang til bistandstjenester. Så snart avtale med leverandør av systemløsningen er tildelt, planlegges det derfor med en anskaffelse av tjenester for implementering og forvaltning av økonomikjernen. For denne anskaffelsen anbefaler vi programmet å vurdere følgende:

1. *Avtale med to leverandører.* To leverandører gir følgende fordeler samtidig som administrasjonsomfanget er overkommelig:
 - Sikrer tilgang på kapasitet og kompetanse, dvs. bedre leveransesikkerhet.

- Sikrer leveranse kvalitet både gjennom at konkurranse gir leverandørene incentiver for å prestere og Skatteetaten mulighet til å prioritere leverandøren som leverer best kvalitet.
- Gir merkantilt handlingsrom i forhold til deling av oppdrag på avtalen.

For å øke leveransesikkerheten (jf. første underkulepunkt ovenfor) planlegger programmet med å knytte finansielle sanksjoner til avvik mellom leverandørens tilgjengelige kapasitet og ressursbestillinger. Slike mekanismer bidrar til å 'motivere' leverandøren, men er likevel ingen garanti dersom leverandøren uansett ikke har ressurser og kapasitet tilgjengelig eller uforutsette hendelser skulle inntreffe med leverandøren, f.eks. insolvens. Programmet planlegger med en ikke-eksklusiv avtale med implementeringspartneren, dvs. at det er mulighet for å kontrahere en eller flere ytterligere implementeringspartnere ved behov. Nye leverandører vil ha behov for å erverve seg kompetanse og innsikt om oppdraget og leveransene for å komme opp i ønsket produksjonstakt.

2. *Resultatansvar.* Iht. programmets generelle kontraktstrategi bør avtalene tilrettelegges for å gi mulighet til å gi valgte leverandører resultatansvar for oppdrag. Med bakgrunn i den generelle kontraktstrategien og anbefalingen i KS2 for steg 1 av programmet om utvidet bruk av oppdrags- og tjenestekjøp, anbefaler vi å tilrettelegge avtalen med implementeringspartner(ne) også med mulighet for oppdrags- og tjenestekjøp med resultatansvar. Flere av de relevante standardkontraktene for denne type anskaffelser er tilrettelagt for tjenestekjøp både med og uten resultatansvar.

Økonomikjernen er av vesentlig betydning i etableringen av Fremtidens innkreving. Leveranser både i steg 2 og 3 er avhengig av at denne kommer på plass i tide og fungerer. Vi vurderer at der er betydelig risiko knyttet tilgjengeligheten av denne:

- Eventuelle klager fra tapende leverandører kan forsinke inngåelse av leveranseavtale
- Etablering av ny løsning tar lengre tid enn forventet, f.eks. pga. mer kompliserte integrasjoner og/eller manglende kapasitet og kompetanse hos leverandør.
- Ny løsning gir ikke den funksjonaliteten man har forventet, dvs. at det vil være større behov for spesialutvikling enn planlagt for.
- Anskaffelsen av implementeringspartner tar lengre tid enn planlagt.

Jf. kapittel 5.7 ovenfor, anbefaler vi derfor programmet å proaktivt planlegge for tiltak og beredskap for utfordringer i forbindelse med tilgjengeligheten av økonomikjernen og funksjoner på denne.

7 Omfang og kostnadsestimat

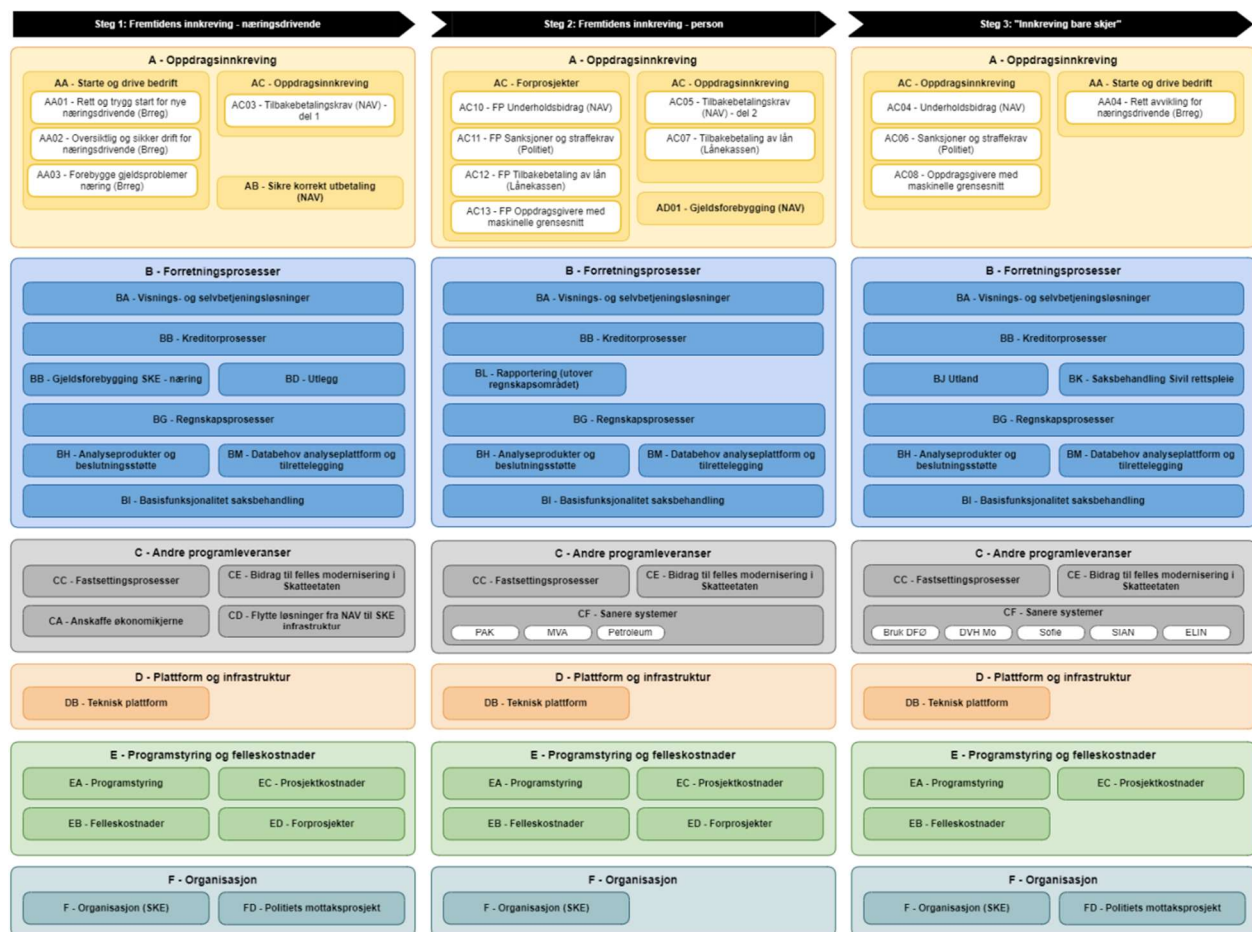
Iht. Rammeavtalen må arbeidsomfanget beskrives presist og kvantitativt der det er mulig, knyttet til de hovedproduktene som skal leveres, på et detaljeringsnivå som er hensiktsmessig for å kunne analysere trender og utviklingstrekk på et overordnet nivå, og identifisere oppdragsendringer. Kvalitetssikrer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

7.1 Omfangsnedbrytning og kostnader

Omfangsnedbrytningen er vurdert til å være detaljert, med en PNS-struktur på 4 nivåer hvor nivå 4 i tillegg er beskrevet ytterligere med tilhørende leveranser fordelt på obligatorisk, prioriterbart og plussomfang. PNS-strukturen har blitt vesentlig konkretisert og endret siden satsningsforslaget i 2020, men koplingen mellom opprinnelig og oppdatert PNS er godt dokumentert som muliggjør full sporbarhet i omfangsendringer.

Programmets omfang er definert i seks hovedområder:

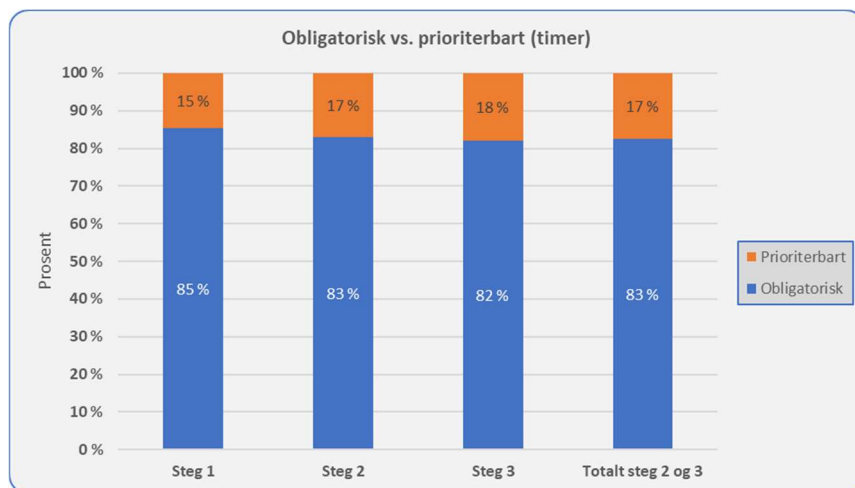
- **Oppdragsinnkreving** omfatter prosessene Skatteetaten har med en rekke andre offentlig og private aktører som etaten krever inn krav på vegne av. I tillegg omfattes utvalgte sammenhengende brukertjenester som politiet, NAV, Lånekassen, og Brønnøysundregistrene skal samarbeid med Skatteetaten om å ta frem gjennom Fremtidens innkreving. I Steg 2 er det særlig Lånekassen og NAV som Fremtidens innkreving skal samarbeide med, med fokus på nye og bedre sammenhengende tjenester.
- **Forretningsprosesser** er prosessene i Skatteetaten og den sivile rettspleie på grunnplanet i politiet. For Steg 2 er hovedfokuset rettet mot personområdet hvor man skal fornye, forenkle og forbedre prosesser og opplevelsen for brukere som er i et innkrevingssløp.
- **Andre programleveranser** dekker IT-leveranser som ikke medfører leveranser av nye moderniserte IT-løsninger innen innkrevingområdet, herunder anskaffelse av ny økonomikjerne, etablere nye fastsettingsløsninger som tidligere har vært plassert i et av dagens innkrevingssystemer som skal saneres og bidrag til felles modernisering i Skatteetaten.
- **Plattform og infrastruktur** inneholder direkte kostnader relatert til skyplattform og økonomikjerne. For Steg 2 inkluderer dette direkte kostnader i prosjektperioden for den tekniske plattformen for Skatteetaten og Lånekassen, samt å migrere nødvendige løsninger til skyplattform.
- **Programstyring og felleskostnader** gjelder programstyring av hele Fremtidens innkreving, herunder juridisk rammeverk, samt kostnader til datautstyr, reisevirksomhet, husleie mv.
- **Organisasjon** dekker organisasjonsutvikling, endringsledelse og gevinstrealisering.



Figur 7-1: PNS-struktur for Fremtidens Innkreving (kilde: SSD)

Programmet har kategorisert omfanget som enten obligatorisk, prioriterbart eller potensielt/tilleggsomfang. Det obligatoriske omfanget utgjør et grunnleggende sett av funksjoner og kvaliteter som er nødvendige for å oppfylle programmets samfunns- og effektmål. Det prioriterbare omfanget bidrar også til å levere på programmålene, men er ikke avgjørende for måloppnåelsen. Både obligatorisk og prioriterbart omfang er en del av programmets omfang og kostnadsestimater. Omfang på plusslisten (potensielt omfang) vil kunne øke netto nytte, men er ikke inkludert i programmets omfang. Det kan tas inn dersom rammene til programmet tillater det.

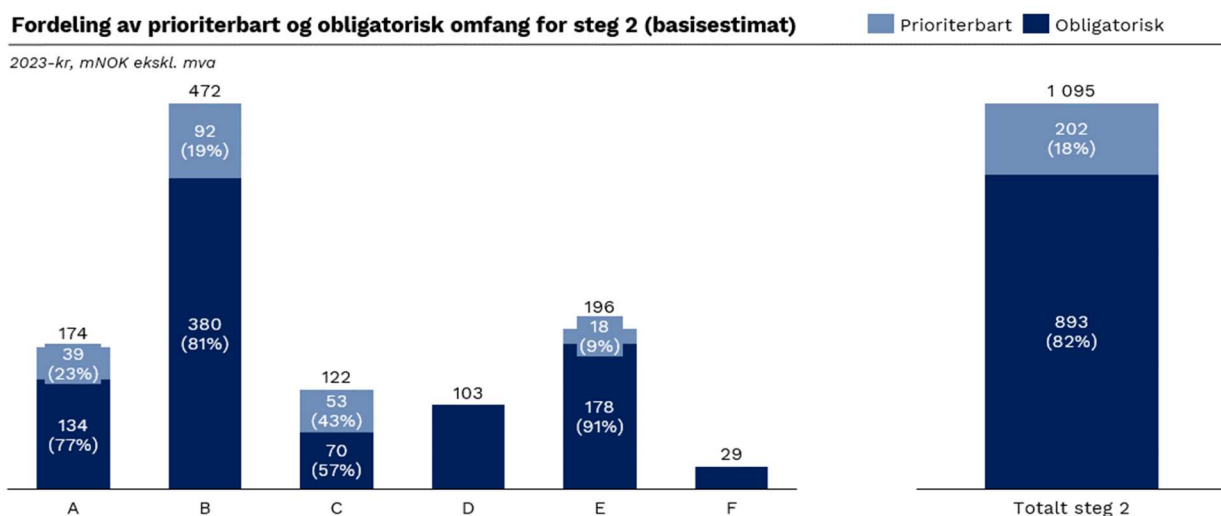
Figur 7-2 viser fordelingen av obligatorisk og prioriterbart omfang i stegene. Gjennom replanleggingen av programmet har steg 3 fått en større fleksibilitet med økt andel av prioriterbart omfang (i timer) som har økt fra ~7% til 18% siden satsningsforslaget 2020.



Figur 7-2: Fordeling av obligatorisk og prioriterbart omfang per steg (kilde: SSD)

Steg 2 kostnader

Basisestimatet for steg 2 er på 1 095 millioner kroner hvor 202 millioner (18%) er kategorisert som prioriterbart. Det største området er PNS-området «B – Forretningsprosesser». Denne har et basisestimat på 472 millioner kroner som tilsvarer ~43% av steg 2. «A - Oppdragsinnkreving» og «E - Programstyring og felleskostnader» har sammenlignbare kostnadsnivåer med basisestimat på henholdsvis 174 og 196 millioner kroner. «C-Andre programleveranser» har den største andelen prioriterbart omfang med 43%. Totalt estimeres dette PNS-området til 122 millioner kroner. Både «D – Plattform og infrastruktur» og «F-Organisasjon» består av kun obligatorisk omfang og estimeres totalt til henholdsvis 103 og 29 millioner kroner.



Figur 7-3: Fordeling av prioriterbart og obligatorisk omfang for steg 2, grunnkalkyle millioner kroner

Steg 2 har definert egne resultatmål som vil muliggjøre en vurdering om ønskede resultater er oppnådd når steget er gjennomført. Disse er også kartlagt og koplet opp mot programmets overordnede resultatmål.

Omfangs og kostnadsendringer er nevnt i Kapittel 2.3. Det har vært nødvendig å kutte omfang for å kompensere økt kost som følge av reestimering. Steg 2 har blitt utvidet med 1 år og noe omfang har blitt flyttet over til Steg 3 av kapasitetshensyn. Netto omfangsendring for steg 2 og 3 er minimal, noe som understreker at programmet styrer i henhold til DTC-prinsippet.

Oppsummert vurderer vi omfanget til å være brutt ned på en oversiktlig og hensiktsmessig måte for å nå resultatmålene som er definert. Videre er kategoriseringen av obligatorisk, prioriterbart og plussomfang gjort slik at programmet kan styre effektivt i henhold til DTC-prinsippet med dynamisk omfang, kostnads- og nyttestyling. Detaljeringsgraden i omfanget legger også til rette for en god estimeringsprosess for å sikre gode kostnadsestimater.

Varige kostnader

Programmet har estimert varige kostnader i henhold til estimeringsprosessen definert i Concepts veileder nr. 6 om kostnadsestimering. Disse kostnadene er ikke en del av styrings- og kostnadsrammen for programmet. De totale varige kostnadene for programmet for IT og forretning i 2023-kr er vist i tabellen under. Kostnadene fordeler seg på midler til drift og videreutvikling av utviklings-, test og produksjonsplattform, samt midler til applikasjonsdrift, feilretting, årlig revisjon og nødvendig videreutvikling. Beregning av varige kostnader er estimert ved eller med utgangspunkt i systemkategorimodellen.

MNOK, 2023-kr, eks. mva.	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Skatteetaten	146,0	180,9	223,4	240,6	311,1	356,5	346,1	346,7	336,0	336,6	337,2	337,8	338,4	339,0
NAV	8,1	11,1	15,7	21,8	23,9	27,6	27,6	27,6	26,7	26,7	26,7	26,7	26,7	26,7
Lånekassen	0,0	2,6	6,1	10,2	9,9	9,4	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
Politiet	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	6,5	6,5	6,1	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Brønnøysundregistrene	7,7	7,7	7,7	6,2	7,0	8,3	8,3	8,2	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Totalt	161,8	202,3	252,9	278,8	354,4	408,2	397,2	397,3	385,0	385,6	386,2	386,8	387,4	388,0
MNOK, 2023-kr, inkl. mva.	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Skatteetaten	161,3	201,1	247,9	258,9	344,4	393,4	379,2	380,0	366,4	367,1	367,9	368,6	369,4	370,1
NAV	9,5	13,1	18,6	25,9	28,4	32,8	32,8	32,8	31,8	31,8	31,8	31,8	31,8	31,8
Lånekassen	0,0	3,1	7,4	12,3	11,8	11,2	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Politiet	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	7,7	7,7	7,3	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Brønnøysundregistrene	9,3	9,3	9,3	7,6	8,5	10,1	10,1	10,0	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7
Totalt	180,1	226,6	283,1	304,6	396,2	455,2	440,4	440,6	425,0	425,8	426,5	427,3	428,0	428,8

Tabell 7-1: Varige kostnader

7.2 Estimeringsmetodikk

I kostnadsestimering av Fremtidens innkreving har Skatteetaten i hovedsak benyttet en kombinasjon av erfaringsbasert (relativ) estimering og en påslagsmodell basert på oppdaterte baseline-referanser. For områder som ikke inngår i grunnlaget for påslagsmodellen benyttes ekspertestimering. Kostnadsestimater er utarbeidet på det laveste nivået, i dette tilfelle leveranser innenfor PNS-nivå 4. Estimeringsmetodikken er godt beskrevet i SSD – Vedlegg F, oppsummert følger det:

1. Erfaringsbasert estimering:

- En referanse med kjent omfang og faktisk tidsforbruk defineres, i dette tilfelle brukes levert omfang fra Steg 1. Referansen omgjøres til timer per poeng (omfang).
- Leveranseomfanget sammenlignes med referansen, omfanget kvantifiseres og gis en poengscore relativ til den kjente referansen.
- Basert på det faktiske tidsforbruket til referansen kan antall timer for leveranseomfanget estimeres.

2. Påslagsmodell

- Kostnadsdrivere kvantifiseres, for Fremtidens Innkreving brukes ressursbruk på konstruksjon/gjennomføring.
- Kostnadsdriveren brukes som utgangspunkt for å estimere total ressursbruk for et gitt omfang. Driveren multipliseres med en konstant påslagsfaktor som bygger på historiske data.
- For Fremtidens Innkreving er det benyttet en påslagsfaktor på 2,93 basert på oppdaterte analyser med referanseprosjekter fra 2020-2022.

3. Ekspertestimering

- a. Estimater er beregnet av eksperter som har erfaring og kompetanse til å best estimere området.

For å ivareta effektivitetsøkninger sammenlignet med referansen, er det benyttet en effektiviseringsfaktor på 22%. Uspesifisert er definert som 12% med unntak av rene finansielle bidrag som er holdt utenfor, dette er tatt ned fra 15% fra satsningsforslaget i 2020.

Tabell 7-2 viser timerater og andel interne/eksterne som er benyttet for estimat. Timeratene er oppdatert for å reflektere 2023-nivå. Andelen eksterne har blitt redusert fra 70% til 60% siden satsningsforslaget i 2020, men er fremdeles på et nivå som gir mulighet for ekstern støtte til forvaltning av eksisterende fagsystemer for å fristille intern kapasitet til prosjekter.

Timepriser og andel ekstern	SKE	Politiet	NAV	BRREG	Lånkassen	Andre parter
Timepris interne	650	650	658	650	553	650
Timepris eksterne, eks. mva.	1 550	1 550	1 423	1 550	1 425	1 550
Andel interne	40 %	40 %	40 %	40 %	40 %	40 %
Andel eksterne	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %

Tabell 7-2: Timerater og andel intern/ekstern

7.3 Samlet vurdering og anbefaling

Vi vurderer estimeringsmetodikken som er benyttet som fornuftig. Dette er en metodikk som er vanlig å bruke ved estimering av digitaliseringsprosjekter. Detaljeringsgraden og modenheten av omfangsbeskrivelsen som Skatteetaten har lagt seg på er høyere enn normalen i KS2 sammenheng. Dette gir et svært godt grunnlag for kostnadsestimeringsprosessen og for å sikre gode estimater for steg 2.

Videre vurderes selve gjennomføringsprosessen for estimeringen som god. Estimeringen er gjennomført ved å sammenligne leveransepakker med kjente størrelser (referansecaser). En slik sammenligning vil være befestet med en viss usikkerhet og subjektiv mening. For å begrense effekten av dette, har Skatteetaten gjennomført alle estimeringsaktiviteter som gruppearbeid med en kjernegruppe på åtte personer, samt andre nøkkelressurser avhengig av kompetanse- og erfaringsbehov. Ved å bruke en kjernegruppe for alle estimater sikrer man at alle omfangsområdene blir estimert på et sammenlignbart nivå. Hver leveranse innenfor PNS-nivå 4 blir estimert av alle deltakerne i gruppen basert på kjente forutsetninger, antakelser og avgrensninger for leveransen. Det er benyttet planning poker hvor deltakernes estimater presenteres i plenum og de med ekstremverdier (høyeste og laveste estimat) redegjør for nivået deres. Deretter estimerer deltakerne igjen leveransen. Prosessen repeteres til spredning på de individuelle estimatene er tilfredsstillende.

Innledningsvis i kvalitetssikringen av påslagsmodellen ble det stilt spørsmål om faktoren som er benyttet er på rett nivå. Faktoren som benyttes er 2,93 sammenlignet med 3,6 som ble brukt i satsningsforslaget i 2020. Årsaken til nedjusteringen er bruken av oppdaterte erfaringstall hentet fra større hovedprosjekter i Skatteetaten mellom 2020-2022. Gitt erfaringstall som bygger på løsningsutvikling knyttet til egen kjernevirksomhet, vurderes det som hensiktsmessig å bruke de mest oppdaterte referansene for å bygge påslagsfaktoren.

Effektivitetsfaktoren har også blitt vurdert. Referansecaset Skatteetaten benytter seg av, er faktiske konstruksjonstimer for deler av omfang levert i starten av steg 1 i perioden høst 2022 til våren 2023. Det kan være naturlig å anta at et program er mindre effektivt i oppstarten enn når man har nådd en relativ steady-state utviklingsfase. Allikevel er 22% en betraktelig effektivitetsøkning som bør begrunnes nærmere. Programmet har blant annet lagt til grunn effektivitetsgevinster som følge av høyere domene-, utviklings- og teknologi-kompetanse, at grunnleggende IT-arkitektur er på plass, at omfang er mye tydeligere beskrevet og at en del av omfanget er tilsvarende arbeid gjennomført i steg 1. Effekter av dette sees allerede i utviklingen av senere omfang i steg 1 hvor faktisk effektivitet har økt i tråd med antakelsen for steg 2. Steg 2 legger dermed til grunn en effektivitet som tilsvarer dagens nivå på utvikling i steg 1, og vi mener dermed at effektivitetsfaktoren kan rettferdiggjøres og er hensiktsmessig brukt for estimeringen av steg 2 og 3.

Tabell 7-3 viser basiskostnadene for programmet samt andelen av kostnader per etat. Tabellen viser at Skatteetaten har størst andel av kost. Estimeringsmetodikken for øvrige etater kommenteres derfor kort, detaljer finnes i Vedlegg F i SSD.

NAV har gjennomført estimeringen i to trinn, først er tiltaksbeskrivelser gjennomgått for å sikre tilstrekkelig nivå for estimering, deretter er estimering av investeringskostnader gjennomført ved enten å sammenligne med tilsvarende kjente tiltak eller ved å estimere utviklingstiden for å gjennomføre tiltak. Estimaten ble angitt i antall årsverk og deretter omgjort til timer.

Lånekassen har benyttet planning poker for å beregne grunnestimer som deretter er justert med en påslagsfaktor. For Politiet er estimeringen gjort i tett samarbeid med Skatteetaten og man har benyttet en sammenlignbar metodikk med erfaringsbasert estimering som deretter er justert med påslagsfaktor for å hensynte andre relevante kostnader.

Brønnøysundregisteret benytter indeksjusterte estimer fra satsningsforslaget i 2020, disse vil reestimeres ved satsningsforslag for steg 3. Oppsummert vurderes estimeringsmetodikken for øvrige etater som tilstrekkelig gitt begrenset omfang sett i forhold til totalen for programmet.

MNOK, 2023-kr, eks. mva.	Steg 1	Steg 2	Steg 3	Totalt	Andel av steg / total			
					Steg 1	Steg 2	Steg 3	Totalt
Basiskostnad - Skatteetaten	990,1	960,7	645,4	2 596,2	86 %	88 %	83 %	86 %
Basiskostnad - NAV	52,6	79,3	35,0	166,9	5 %	7 %	4 %	6 %
Basiskostnad - Lånekassen	1,6	49,5	0,0	51,1	0 %	5 %	0 %	2 %
Basiskostnad - Politiet	72,0	5,2	90,8	168,0	6 %	0 %	12 %	6 %
Basiskostnad - Brønnøysundregistrene	39,9	0,3	10,1	50,3	3 %	0 %	1 %	2 %
Basiskostnad	1 156,2	1 095,0	781,2	3 032,5	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 7-3: Basiskostnad og andel av kost per etat

8 Omfangsstyring og DTC-ramme

8.1 DTC-metodikken og omfangsstyring

DTC-metodikken beskrives godt i programmandatet som følger:

«Det er besluttet at DTC-metodikken skal legges til grunn for gjennomføring av programmet. DTC-metodikken er en dynamisk styringsform, hvor det legges vekt på omfangsstyring etter kost-/nytteprinsipper i gjennomføringen. Denne tilnærmingen er ment å gi programmet styringsmessig fleksibilitet og evne til å håndtere usikkerhet, herunder muliggjøre optimalisering gjennom ny informasjon, læring og innovasjon underveis i gjennomføringsfasen. Fastsatt DTC-ramme for hele programmet Fremtidens innkreving er vurdert å gi tilstrekkelig sikkerhet for at valgt konsept innfris, samtidig som det stilles krav til optimalisering ved valg av løsninger slik at programmet blir mest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomt.»

Strategi for omfangsstyring er av programstrategiene i SSD kapittel 2 og bygger opp under DTC-metodikken. Omfangsstyring beskrives som *prosesser som er nødvendige for å sikre at programmet inneholder omfang som er nødvendig for en vellykket gjennomføring og at omfang som ikke er nødvendig utgår*. Omfangsstyringen beskrives gjennom følgende prosesser/temaer:

- Inndeling og tilnærming til forskjellige kategorier omfang
- Dynamisk nyttestyring
- Endringshåndtering

Omfanget er som beskrevet i foregående kapittel definert inn i kategorier, hvor det obligatoriske omfanget faller inn under følgende tre kriterier:

1. Tiltak nødvendig for å sikre proveny og sikker og stabil drift
2. Tiltak som sikrer lovpålagte oppgaver og etterlevelse av regelverk
3. Tiltak for å sikre (et minimum) av sammenhengende og helhetlige tjenester for bruker

Dynamisk nyttestyring (SSD kapittel 2.5.2) beskriver hvordan programmet skal prioritere omfang, gjøre løpende og stegvise vurderinger på bakgrunn av ny informasjon og tilpasse planer for å optimalisere måloppnåelsen innenfor DTC-kostnadsrammen for programmet. Endringshåndteringen beskrives med roller og ansvar, bla. med en egen omfangsansvarlig på programnivå.

8.2 Vurdering av programmets omfangsstyring, inkludert forenklinger og reduksjoner

Omfangsstyringen, med tilhørende dynamisk nyttestyring etter DTC-prinsipper, har etter vår vurdering fungert etter intensjonen i steg 1. I kvalitetssikring i forkant av steg 1 ble det vektlagt å få et egnet grunnlag for å lykkes med styringsformen. Vi mener nå at programmet har lykkes med etableringen av styringsprinsippene og kan vise til en tilfredsstillende praksis. Utfordringer og endringer i steg 1 og etterfølgende replanlegging er håndtert i tråd med prinsippene som skal virke både for uønskede hendelser og muligheter underveis. Den reviderte gjennomføringsplanen har som nevnt en bedre fordeling mellom obligatorisk og prioriterbart omfang sammenlignet med situasjonen ved steg 1 (ref. kapittel 7.1). Det gir bedre styringsmessig fleksibilitet i steg 3 gitt at planen står seg. På programnivået er imidlertid fleksibiliteten redusert. Omfang som tidligere var i kategorien prioriterbart er nå på pluss-listen. Dette er omfang som fortsatt er ønskelig og nødvendig for å realisere konseptet fullt ut slik det ble definert.

Omfangsoptimalisering og god omfangsstyring vil fortsatt være en klar suksessfaktor i videre arbeid, hvor «godt nok» på det obligatoriske omfanget vil gjøre det mulig å realisere de kuttene som nå kan anses å være midlertidige (pluss-listen). Som omtalt andre steder i rapporten blir det viktig at omfangs- og nyttestyringen styrkes gjennom å tydeligere koble nytte og kostnad i omfangsnedbrytningen, herunder å gjøre

styringsinformasjon egnet og tilgjengelig på de forskjellige styringsnivåene. Videre er det nødvendig å lykkes godt i en krevende omfangsoptimalisering på operativt nivå. Effektiv omfangs- og nyttestyring på prosjekt-, team- og funksjonsnivå vil bidra til forenklinger og reduksjoner som samlet bidrar til økt måloppnåelse. Vi mener det er et handlingsrom i estimatene, og det er områder hvor behov og krav må styres for å unngå suboptimalisering. Eksempler kan være automatiseringsgrad for komplekse saker, og behovsdekning for saksbehandlere i den fremtidige måten å drive innkreving på.

Vi gir følgende anbefalinger for å sikre videre omfangsoptimalisering som kan bidra til å sikre høy måloppnåelse i programmet:

1. *Tydeliggjøre rapportering på omfangsutvikling* iht. PNS og kategorisering, herunder at det fremgår om kostnadsutvikling drives av funksjonelle behov og/eller løsningsmessig kompleksitet. Dette for å styrke grunnlaget for omfangs- og nyttestyring i overordnet styring av programmet.
2. *Sikre at det i omfangsstyringen på prosjekt-nivå er konkrete prosesser for å identifisere forenklinger og reduksjoner, og at dette inngår i overordnede beslutninger og blir rapportert på.* Formålet er at det i prosjekterstyringen er tydelige forventninger om optimalisering på programnivå, og at muligheter for å utsette eller redusere omfang/ambisjon underveis kan ha stor betydning for steg 3.

Forenklinger og reduksjoner

Som en del av kvalitetssikringen skal vi gjøre en analyse av potensialet for ytterligere forenklinger og reduksjoner, som grunnlag for å lage en kuttliste. Etter vår vurdering inngår dette som en naturlig del av DTC-modellen og omfangsstyringen slik den er beskrevet. Her viser vi til våre vurderinger i kapittel 7 og 8. Slik situasjonen er nå er det ikke behov for en kutt-liste. Det er derimot gjennomført midlertidige kutt som utgjør en plussliste. Dette er omfang som bør realiseres i steg 3 dersom det da vurderes som mulig.

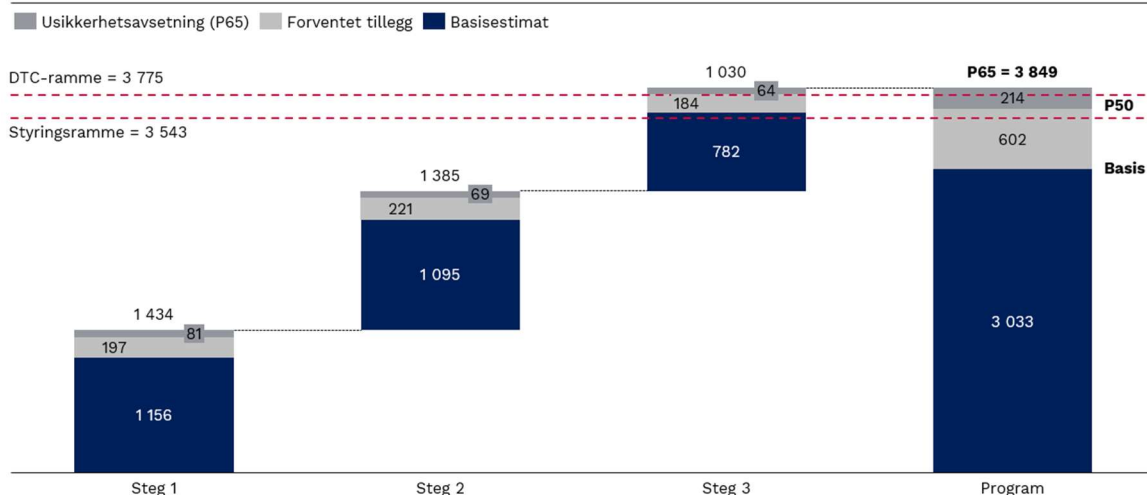
8.3 Vurdering av programmets DTC-ramme

Steg 2 fremmes for egen investeringsbeslutning, men må også sees i sammenheng med helheten til programmet og den vedtatte DTC-rammen. Gjenværende kostnader for steg 3 må derfor også sees i lys av foreslåtte styrings- og kostnadsrammer for steg 2.

Figur 8-1 viser oppdaterte estimater for P65 og P50 per steg og totalt, sammenlignet med programmets DTC-ramme. Forventet kostnad (P50) er godt innenfor den vedtatte DTC-rammen, mens P65 ligger noe over. Differansen anses likevel ikke som vesentlig eller beslutningsrelevant for investeringsbeslutningen knyttet til steg 2. Dette begrunnes med at differansen på ~75 millioner kroner ikke er avgjørende for hvordan vi vurderer programmets mulighet for tilstrekkelig måloppnåelse innenfor DTC-rammen og fortsatt bruk av DTC-styringsprinsipper. Den har ikke betydning for innretningen av steg 2 og den investeringsbeslutningen som skal tas nå.

Vår vurdering er at steg 3 med tilstrekkelig god sikkerhet vil kunne levere obligatorisk omfang også ved P65-forbruk i steg 2, altså et noe pessimistisk scenario. Samtidig kan det forventes at også prioriterbart omfang vil kunne leveres i dette scenarioet. Dette begrunnes nærmere i de følgende avsnittene.

Oppdatert P65' (mNOK 2023-kr, ekskl. mva) sammenlignet med vedtatt styrings- og DTC-kostnadsramme



Figur 8-1: Oppdaterte P65 verdier sammenlignet med vedtatt DTC-ramme, millioner kroner 2023-kr, ekskl. mva

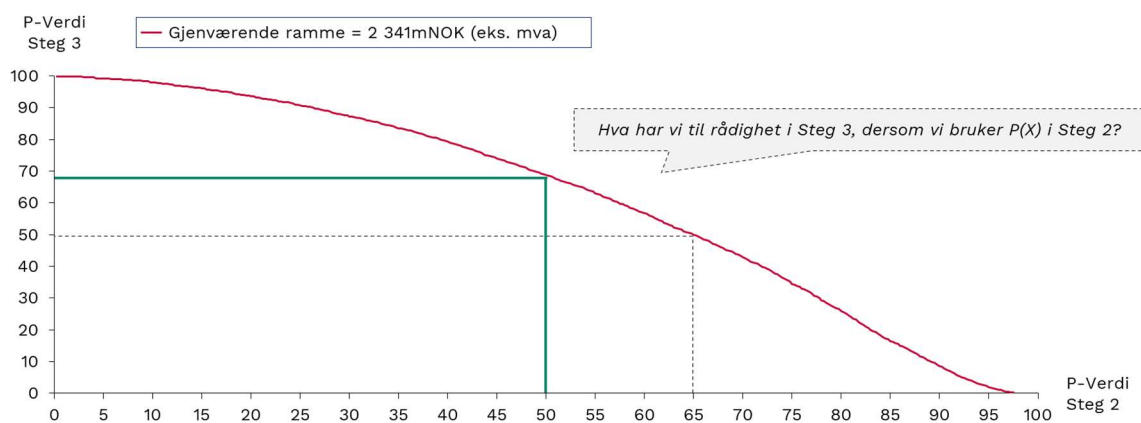
DTC-rammen er tilstrekkelig robust ut fra forliggende planer

Figur 8-2 under viser P-verdiene som tilsvarer resterende DTC-ramme forutsatt at P65 for steg 1 blir brukt. Figuren viser følgende:

- Dersom steg 2 leverer planlagt totalomfang (ekskl. plussliste) til forventet kostnad (P50), tilsvarer den gjenværende DTC-rammen for steg 3 ~P68-nivå. Det gir relativt god robusthet når vi også tar med fleksibiliteten i det prioriterte omfanget i steg 3 (~19%), ref. Figur 8-1.
- Dersom steg 2 må benytte usikkerhetsavsetning tilsvarende P65-nivå, vil gjenstående omfang i steg 3 måtte leveres som forventet (P50-nivå). Fortsatt er det noe robusthet knyttet til fleksibilitet i steg 3.

Betydningen av at en i steg 2 lykkes med å styre omfang og kostnader innenfor styringsrammen blir tydelig. Det vil gi betydelig trygghet for at konseptet kan realiseres med høy måloppnåelse.

P-verdi kombinasjoner for Steg 2 og Steg 3 tilsvarende resterende ramme forutsatt P65 i Steg 1

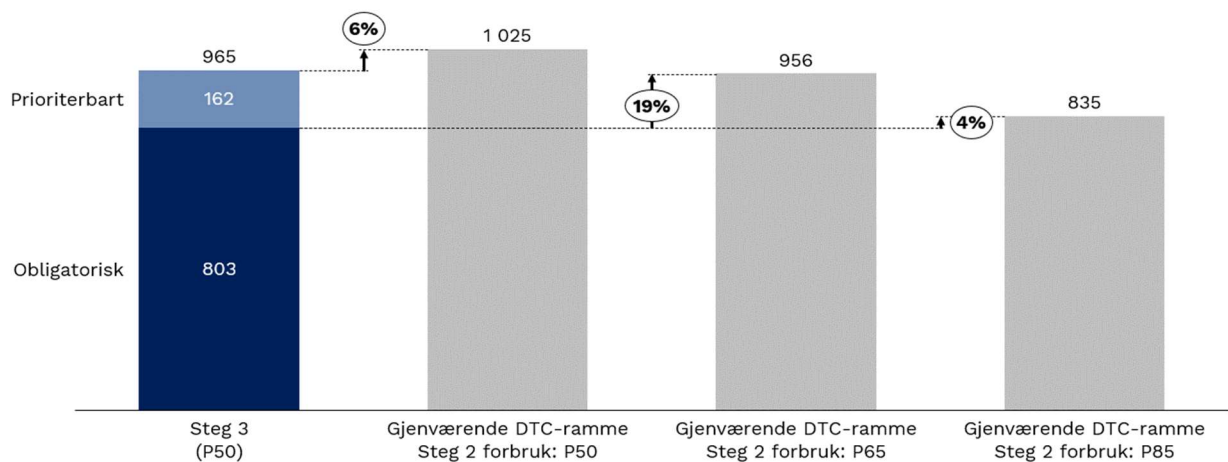


Figur 8-2: P-verdier for steg 2 og steg 3 som tilsvarer gjenværende DTC-ramme forutsatt P65 i steg 1

Utdypning av robusthet og styringsmessig fleksibilitet i steg 3

Forventet kostnad (P50) for Steg 3 vs. gjenværende DTC-ramme forutsatt P65 i Steg 1 og P50-P85 i Steg 2

2023-kr, mNOK ekskl. mva



Figur 8-3: P50 for steg 3 sammenlignet med gjenværende DTC-ramme ved P65 forbruk i steg 1 og P50-P85 i steg 2

Figur 8-3 viser forventet kostnad av steg 3 sammenlignet med gjenværende DTC-ramme, og ulike scenarier for steg 2. Det legges til grunn at steg 1 må bruke av usikkerhetsavsetning opp til P65 i henhold til dagens prognoser forutsatt. Figuren viser at:

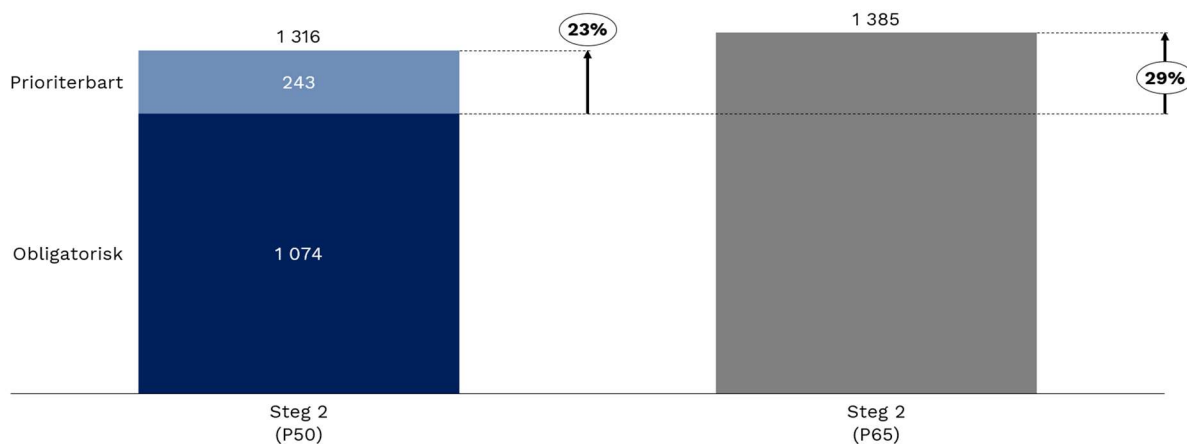
- I et optimistisk scenario, hvor både steg 2 og steg 3 gjennomføres til forventet kostnad (P50), vil det være midler igjen til å realisere omfang fra pluss-listen innenfor DTC-rammen (gitt at det fortsatt er ønskelig).
- I et mer pessimistisk scenario, hvor steg 2 må bruke av usikkerhetsavsetning opp til P65, kan obligatorisk og tilnærmet alt prioritert omfang realiseres til forventet kostnad (P50) og fortsatt være innenfor DTC-rammen. Det betyr også at DTC-rammen er robust i forhold til å sikre det obligatoriske omfanget. Det kan sies at å gi en usikkerhetsavsetning på 19% som er relativt høyt.
- I et pessimistisk scenario utfordres robustheten i DTC-rammen. Dersom steg 2 benytter en usikkerhetsavsetning opp mot P85, vil det ikke være noen usikkerhetsreserve eller fleksibilitet i omfang til å trygge det obligatoriske omfanget. Det vil si at kostnadsrammen må settes lik styringsrammen tilsvarende forventet kostnad (P50). Dette mener vi ikke er tilrådelig.

Utdypning av robusthet og styringsmessig fleksibilitet i steg 2

Figur 8-4 viser robustheten for å gjennomføre det obligatoriske omfanget i steg 2. Fleksibiliteten fra det prioriterte omfanget tilsvarer ~23% av det obligatoriske omfanget. Dersom P65 for steg 2 legges til grunn, vil dette kunne dekke en kostnadsøkning på ~29% utover den forventede kostnaden for det obligatoriske omfanget i steg 2. Det er relativt lav robusthet for å sikre både det obligatoriske og prioriterte omfanget. Vi mener samtidig at det er muligheter for å realisere prioritert omfang gjennom god omfangs- og nyttestyring på prosjekt-/leveransenivå. Steg 2 anses dermed å ha tilstrekkelig styringsmessig fleksibilitet, gitt overordnet prioritering i programmet.

P50 for obligatorisk omfang vs. total P50 og total P65 for Steg 2

2023-kr, mNOK ekskl. mva



Figur 8-4: P50 for obligatorisk omfang for steg 2 sammenlignet med total P50 og P65 for steg 2

Oppsummert vurderes programmets plan som godt egnet for å styre innen vedtatt DTC-ramme og gir tilstrekkelig trygghet for å sikre modernisering og minimumsnivået på konseptet (obligatorisk omfang). Det kan også sies at det er forventet at programmet kan realisere konseptet fullt ut.

Våre anbefalinger om styrings- og kostnadsramme for steg 2 kommer i kapittel 11.2.

9 Usikkerhetsanalyse

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

9.1 Sammendrag

Som en del av kvalitetssikringen har vi gjennomført en uavhengig usikkerhetsanalyse (UA) av investeringskostnadene for steg 2 og steg 3. Resultatene fra usikkerhetsanalysen er oppgitt i 2023-kr ekskl. mva. Steg 2 har en forventet kostnad (P50) på 1 316 millioner kroner, P65 på 1 385 millioner kroner og P85 på 1 506 millioner kroner. Steg 3 har en forventet kostnad på 966 millioner kroner, P65 på 1 030 millioner kroner og P85 på 1 154 millioner kroner. De største usikkerhetene blir vurdert til å være estimatusikkerhet knyttet til PNS-område B «Forretningsprosesser», samt driverusikkerhet knyttet til egen gjennomføringsevne (U4), teknisk løsning (U1) samt løsningens omfang og kvalitet (U2).

9.2 Forutsetninger

De viktigste forutsetningene og avgrensningene for analysen er gitt i Tabell 9-1.

Forutsetning/avgrensning	Beskrivelse
Prisnivå	2023-kr
Gjennomføringsperiode	Steg 2: 01.2025 – 12.2027 Steg 3: 01.2028 – 12.2029
Merverdiavgift (for resultater vist som ekskl. mva.)	Ekskludert for alle kostnader
Merverdiavgift (for resultater vist som inkl. mva.)	Ekskludert for interne ressurser, inkludert for eksterne ressurser og direkte kostnader
Andel intern/ekstern	40% / 60%
Ekstremhendelser (vurdert utenfor 1/10 tilfeller)	Holdes utenfor
Finansiering	Vedtatt uten større merkostnader
Analysemodell	Tripplestimat og Monte Carlo-simulering

Tabell 9-1: Sentrale forutsetninger og avgrensninger for analysen

9.3 Estimatusikkerhet

Steg 2 og 3 har en svært detaljert og god omfangsbeskrivelse med estimater fordelt ned til PNS-nivå 4. I tillegg defineres tiltak og leveranser innenfor dette nivået. For å sikre en effektiv gjennomføring av usikkerhetsanalysen, samt for å få hensiktsmessige vurderinger på usikkerhet, har estimatusikkerheten blitt anslått med tripplestimater på PNS-nivå 3. Detaljer for tripplestimatene er dokumentert i «Vedlegg D - Usikkerhetsanalyse Fremtidens innkreving ved Steg 2». For enkelhets skyld er estimatusikkerheten videre i dette kapittelet konsolidert på PNS-nivå 2. Tabellene under viser relativt standardavvik og forventet tillegg i millioner kroner 2023kr, ekskl. mva.

Steg 2	Relativt standardavvik	Forventet tillegg
A - Sammenhengende og helhetlige tjenester sammen med eksterne	16%	16
B - Forretningsprosesser	19%	34
C - Andre programleveranser	10%	3
D - Plattform og infrastruktur	12%	7
E - Programstyring og felleskostnader	11%	9
F - Organisasjon	20%	4

Tabell 9-2: Relativt standardavvik og forventet tillegg for steg 2, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva.

Steg 3	Relativt standardavvik	Forventet tillegg
A - Sammenhengende og helhetlige tjenester sammen med eksterne	15%	8
B - Forretningsprosesser	25%	72
C - Andre programleveranser	15%	2
D - Plattform og infrastruktur	12%	3
E - Programstyring og felleskostnader	15%	1
F - Organisasjon	15%	2

Tabell 9-3: Relativt standardavvik og forventet tillegg for steg 3, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva.

9.4 Hendelsesusikkerhet

Usikkerhetsdriverne er grupper av usikkerheter/hendelser som kan påvirke hele eller deler av kostnadene i satsningen, og som fører til brudd i forutsetningene for estimatene. Se Vedlegg D for detaljert beskrivelse av usikkerhetsdriverne.

I Tabell 9-4 og Tabell 9-5 oppsummeres de syv usikkerhetsdriverne med tilhørende relativt standardavvik og forventet tillegg fra usikkerhetsanalysen. Vi ser at U4, U2 og U1 blir vurdert som de usikkerhetsfaktorene med størst utfallsrom for Steg 2 og Steg 3.

ID	Steg 2	Relativt standardavvik	Forventet tillegg
U1	Teknisk løsning	3%	19
U2	Løsningens omfang og kvalitet	3%	29
U3	Samarbeid og avhengigheter mellom aktører	1%	15
U4	Egen gjennomføringsevne	5%	34
U5	Innføring av løsning	2%	27
U6	Eierstyring	1%	13
U7	Myndighetskrav	1%	12

Tabell 9-4: Relativt standardavvik for usikkerhetsdrivere for steg 2, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva.

ID	Steg 3	Relativt standardavvik	Forventet tillegg
U1	Teknisk løsning	3%	5
U2	Løsningens omfang og kvalitet	2%	21
U3	Samarbeid og avhengigheter mellom aktører	2%	16
U4	Egen gjennomføringsevne	5%	24
U5	Innføring av løsning	1%	16
U6	Eierstyring	1%	7
U7	Myndighetskrav	1%	6

Tabell 9-5: Relativt standardavvik for usikkerhetsdrivere for steg 3, millioner kroner, 2023 kr, ekskl. mva.

9.5 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Tabell 9-6 viser resultatene fra usikkerhetsanalysen for Steg 2 og 3. Inngangsverdiene i analysemodellen er basisestimater vist i Tabell 9-6 og tripplestimat utarbeidet under gjennomgangene av estimat- og hendelsesusikkerhet. Til sammen gir dette et forventet tillegg, forventet kostnad, usikkerhetsavsetning, P65, P85 og relativt standardavvik.

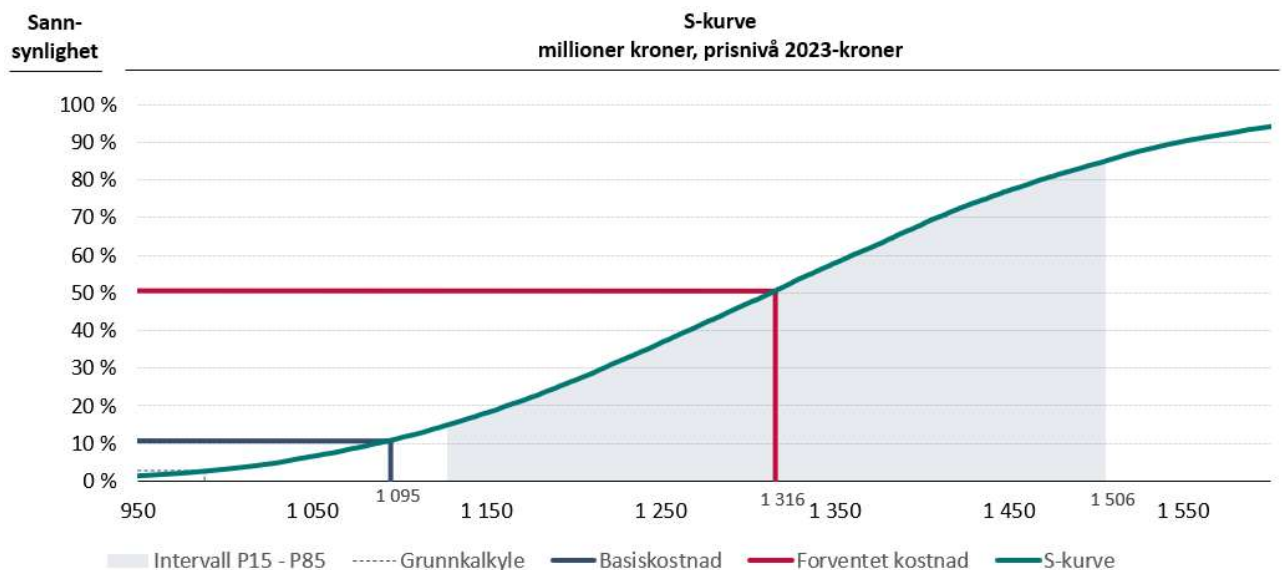
Kostnadsnivåer (inkl. mva)	Steg 2		Steg 3	
	Millioner kroner	%	Millioner kroner	%
Basiskostnad	1 317		935	
Forventet tillegg	257	20%	209	22%
Forventet kostnad	1 316		1 144	
Usikkerhetsavsetning (til P65)	73	5%	65	6%
Usikkerhetsavsetning (til P85)	209	13%	188	16%
P65	1 647		1 209	
P85	1 783		1 332	
Standardavvik	198	13%	178	16%

Tabell 9-6: Resultater fra usikkerhetsanalyse (2023-kr inkl. mva)

Kostnadsnivåer (ekskl. mva)	Steg 2		Steg 3	
	Millioner kroner	%	Millioner kroner	%
Basiskostnad	1 095		782	
Forventet tillegg	221	20%	184	23%
Forventet kostnad	1 316		966	
Usikkerhetsavsetning (til P65)	69	5%	65	7%
Usikkerhetsavsetning (til P85)	190	14%	168	18%
P65	1 385		1 030	
P85	1 506		1 133	
Standardavvik	178	14%	177	16%

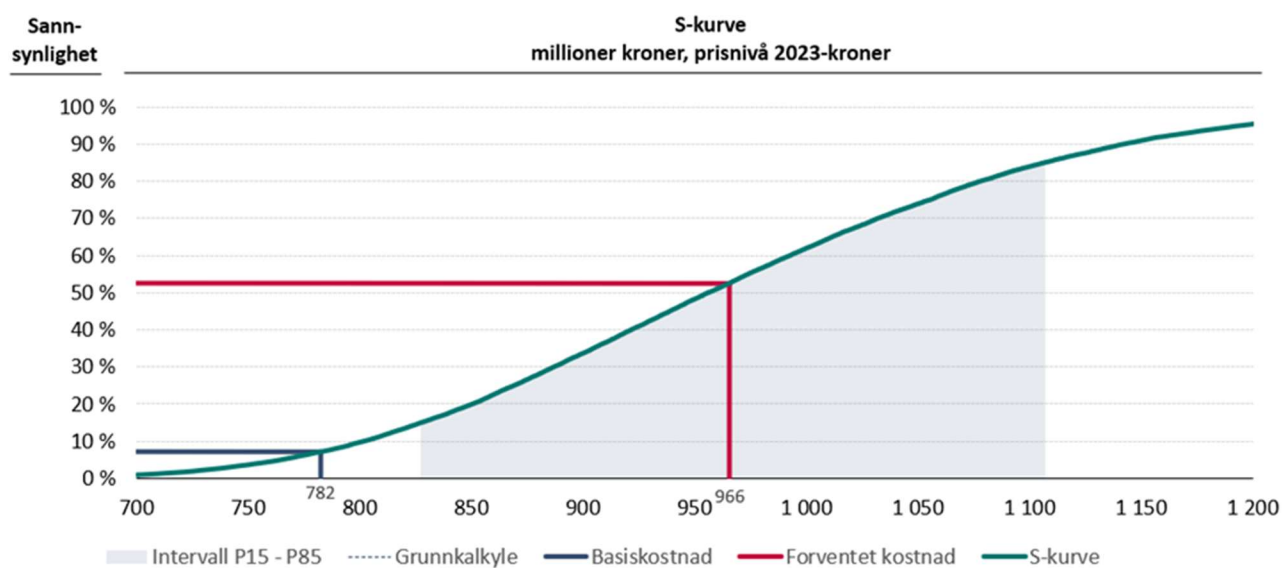
Tabell 9-7: Resultater fra usikkerhetsanalyse (2023-kr ekskl. mva.)

Fordelingskurven (S-kurven) under viser sannsynligheten for ikke å overskride bestemte kostnadsnivåer (ekskl. mva). Figur 9-1 viser steg 2 og kurven tilsier at det er ca. 11% sannsynlighet for at Steg 2 holder seg innenfor basisestimater på 1 095 millioner kroner. Forventet kostnad for steg 2 er 1 316 millioner kroner. P85-verdien er 1 506 millioner kroner.



Figur 9-1: Akkumulert S-kurve for Steg 2, millioner kroner 2023-kroner, ekskludert mva.

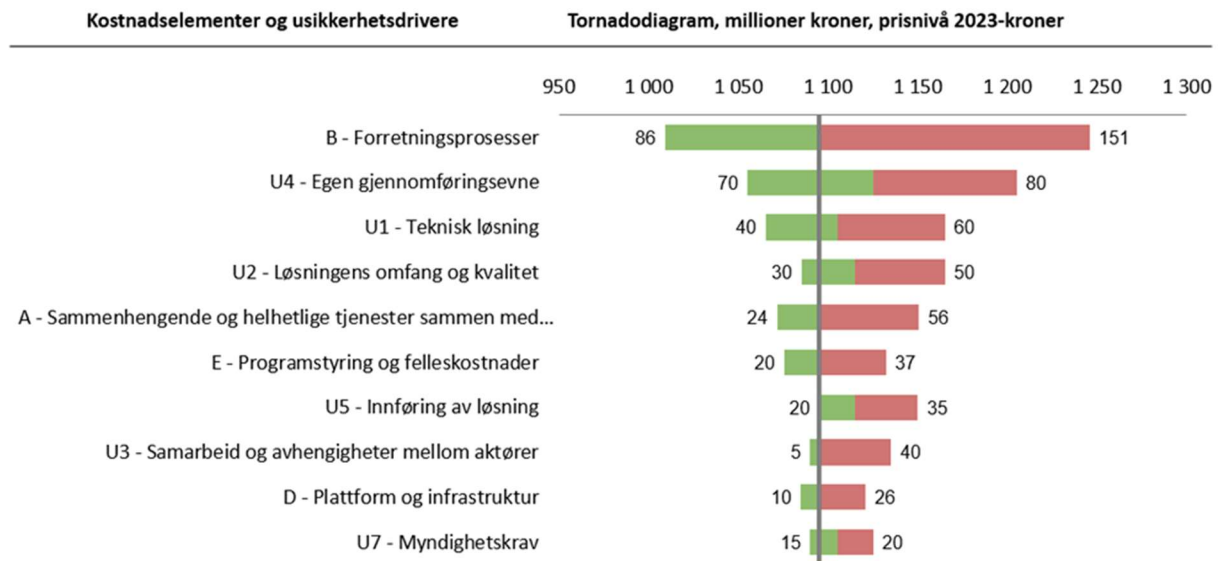
Figur 9-2 viser Steg 3 og kurven tilsier at det er ca. 7% sannsynlighet for at Steg 3 holder seg innenfor basisestimatet på 782 millioner kroner. Forventet kostnad for Steg 3 er 966 millioner kroner. P85-verdien er 1 133 millioner kroner.



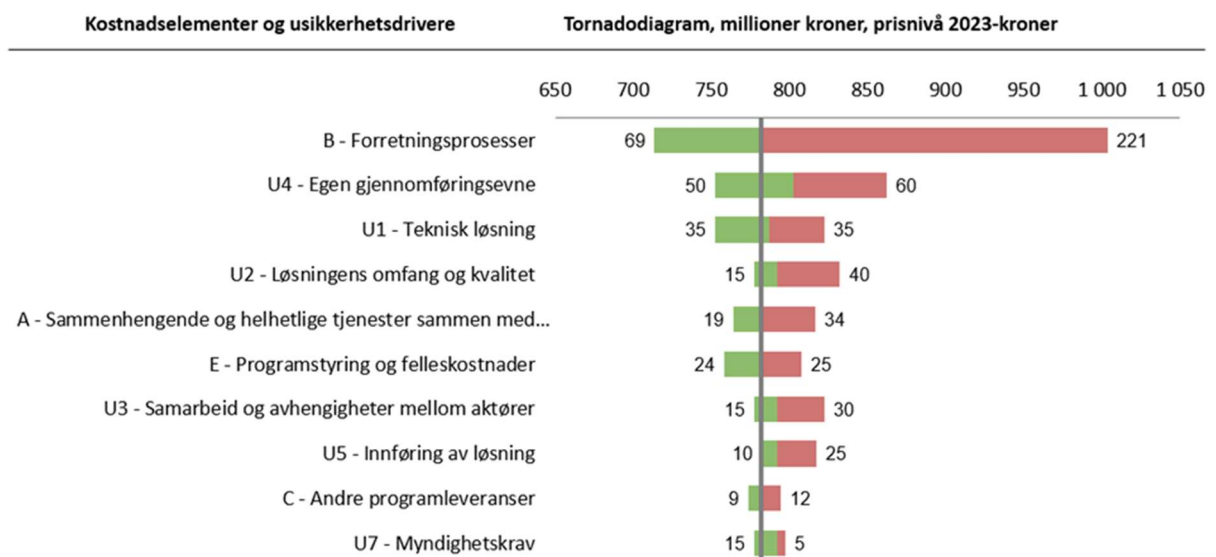
Figur 9-2: Akkumulert S-kurve for Steg 3, millioner kroner 2023-kroner, ekskludert mva.

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

Kostnadspostenes og usikkerhetsdrivernes oppside er markert i grønt, mens nedsiden er markert i rødt. Skillet mellom grønn og rød angir mest sannsynlig verdi i forhold til basiskostnaden. I figurene er usikkerhetsdriverne markert med «U». En høyreskeivhet tilsier økt bidrag til forventet tillegg og usikkerhetsavsetning.



Figur 9-3: Tornadodiagram Steg 2, millioner kroner, 2023-kr ekskl. mva.



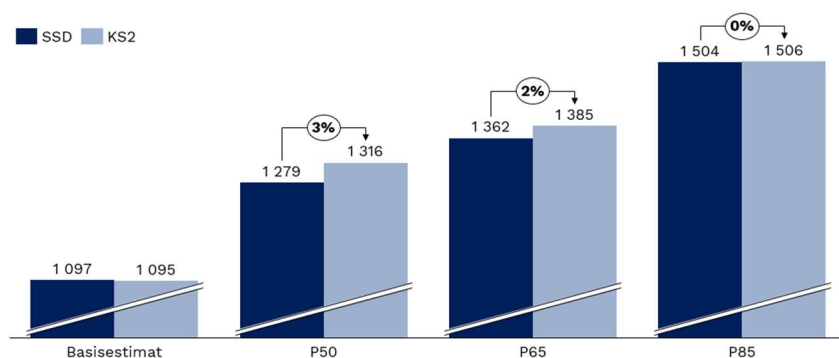
Figur 9-4: Tornadodiagram Steg 3, millioner kroner, 2023-kr ekskl. mva.

De største usikkerhetene for både steg 2 og steg 3 er estimatusikkerhet for «B-Forretningsprosesser» og usikkerhetsdriverne «U4 – Egen gjennomføringsevne», «U1 – Teknisk Løsning» samt «U2 – Løsningens omfang og kvalitet». Beskrivelser av risikoer og muligheter knyttet til disse områdene er detaljert i Vedlegg D. Risikoer knyttet til disse samstemmer godt med programmets risikoregister. Risikoene vil bli håndtert godt dersom endrings- og risikostyring beskrevet i SSD overholdes. For flere av usikkerhetsdriverne ser en at skillet mellom det grønne og røde området ligger over basiskostnaden. Dette indikerer at en forventer en økt kostnad også ved det mest sannsynlige utfallet som følge av driverhendelser som inntreffer. Som en konsekvens av dette, blir bidragene til forventet tillegg og P50 større.

9.6 Sammenligning med Skatteetaten sin usikkerhetsanalyse

Programmet gjennomførte egen UA av steg 2 i september 2023, med revidert versjon november 2023. Med kort tidsrom mellom programmets UA og kvalitetssikrers analyse, forventes det begrenset forskjell i usikkerhetsbildet til steg 2. Kvalitetssikrers uavhengige UA samstemte godt med programmets totale usikkerhet, men med en sterkere høyreskjevhet som har bidratt til høyere forventet kostnad. Dette skyldes i hovedsak større forventet tillegg i mest sannsynlig utfall på driverusikkerhetene som følge av anvendt simuleringsmetodikk. Kvalitetssikrers UA differensierer ikke på sannsynligheten til mest sannsynlig utfall slik programmet har gjort. I praksis er programmets verdi på mest sannsynlig utfall satt til null ved enkelte uttrekk i Monte-Carlo simuleringen, andel av uttrekkene hvor mest sannsynlig er satt til null avhenger av sannsynligheten som driveren er tilegnet (se kapittel 4, Vedlegg A – Grunnlagsdokumenter id 16). I kvalitetssikrers UA er mest sannsynlig verdi i tripplestimatet den samme på for alle uttrekk.

Pessimistisk utfall for U4 – Egen gjennomføringsevne er også vurdert betraktelig høyere enn i SSD. Sentrale verdier fra analysene er sammenlignet under i Figur 9-5. P50 er vurdert 3% høyere i KS2 enn i SSD, P65 er 2% høyere og P85 er på tilnærmet samme nivå.



Figur 9-5: Sammenligning av kostnadsnivåer i SSD og KS2, 2023 millioner kr ekskl. mva.

10 Samfunnsøkonomisk analyse

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

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

Merknad: Gevinstrealiseringsplan er omtalt i kapittel 3.

10.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og endringer fra KVV til KS2 av steg 2

I SSD (v1.92) tilhørende forprosjektfasen til steg 2 er netto nåverdi for hele programmet estimert til 7,6 mrd 2023-kr. Dette er en økning fra 4,8 mrd 2022-kr i siste vedtatte versjon av SSD v1.0⁵. Årsaken bak endringen i netto nåverdi er beskrevet kvalitativt i SSDs kapittel 5 og Vedlegg G⁶. Her beskrives virkninger på både kostnads- og nyttesiden som har økt, og andre som er redusert. Endringen i netto nåverdi skyldes at nye prissatte virkninger er identifisert og verdsatt, reviderte eller oppdaterte beregninger, endret nullpunkt, periodisering og gjennomføring, samt kutt og flytt av omfang mellom stegene.

I løpet av kvalitetssikringen har vi mottatt oppdaterte beregninger av netto nytte for programmet og de tre stegene⁷. Netto nåverdi av programmet er i de nye beregningene redusert fra 7,6 mrd 2023-kr til 7,3 mrd 2023-kr. Vi legger det oppdaterte estimatet til grunn i vår videre analyse.

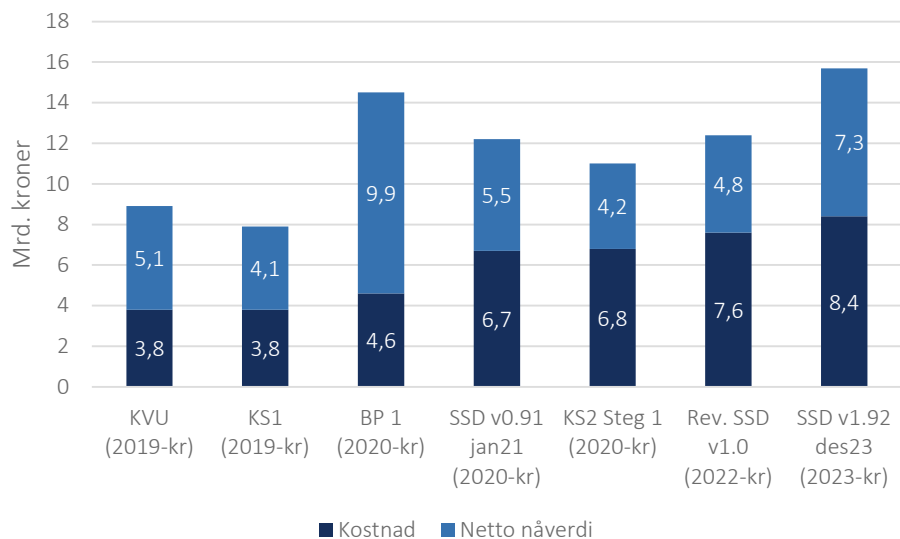
Hovedårsakene til endringen i netto nytte mellom SSD v1.0 og (oppdatert estimat i) SSD v1.92 er følgende:

- Det er identifisert og verdsatt betydelig flere nyttevirksomheter for brukere. For programmet som helhet har effektivitetsvirkningen for person økt med nesten 3 mrd kr og nesten 1 mrd kr for næringslivet. Omtrent $\frac{3}{4}$ av de samlede effektivitetsvirkningene for brukere kommer nå av steg 1. Netto nåverdi av steg 1 har økt med over 70 prosent fra SSD v1.0 til v1.92 som følge av at nye nyttevirksomheter er verdsatt.
- Omtrent 900 mill kr i økte kostnader. Omtrent halvparten er økte investeringer i Skatteetaten, men også varige kostnader ved å drifte nye IT-systemer både i Skatteetaten og øvrige etater har økt.
- Effektiviseringsgevinsten i Divisjon IT er redusert med 10 prosent (260 mill kr). Det skyldes en justering i saneringstakten av gamle IT-systemer frem i tid slik at de største saneringsgevinstene nå følger av steg 3.

⁵ KS2 for steg 1 ble gjennomført på grunnlag av SSD v0.92. I etterkant av SSD v0.92 er det gjort justeringer i SSDen og den tilhørende samfunnsøkonomiske analysen som følge av KS2 prosessen. Den oppdaterte SSDen er v1.0. Netto nåverdi av hele programmet økte fra 4,2 mrd 2020-kr i KS2 av steg 1 til 4,8 mrd 2022-kr i SSD v1.0. Økningen skyldes beregningstekniske endringer der sammenstillingsåret for kostnads- og nyttestrømmer og prisnivået i analysen er endret fra 2020 til 2022, ifølge SSD v1.92.

⁶ SSD v1.92 beskriver endringer i netto nytte fra SSD v1.0. Endringer i netto nåverdi før KS2 av steg 1 er beskrevet i KS2-rapport fra 2021. Vi kommenterer derfor endringene som har tilkommet etter KS2-prosessen av steg 1, og viser til KS2-rapporten fra 2021 for beskrivelse av tidligere endringer i netto nytte.

⁷ Programmet har dokumentert de nye beregningene i beregningsmodellen datert april 2024. Endringene skyldes mindre estimeringsfeil som er korrigert for i siste versjon av beregningsmodellen.



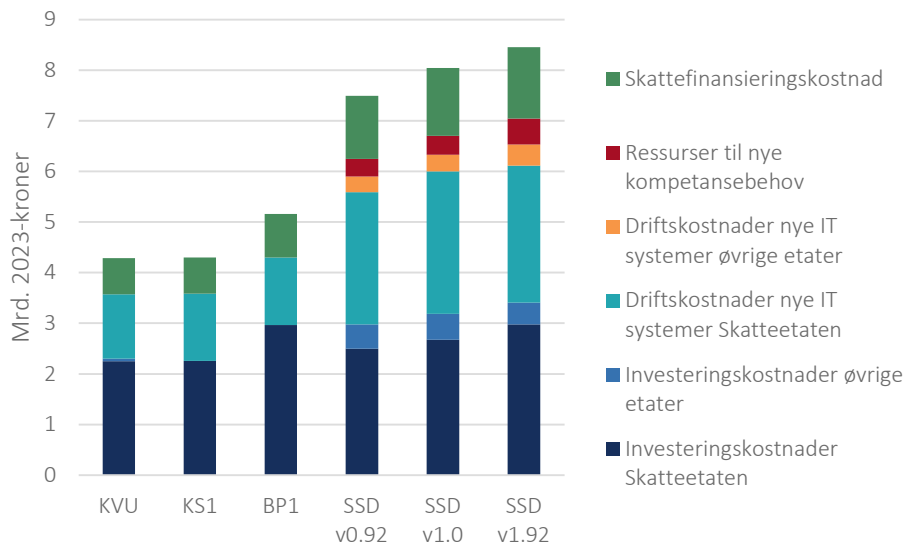
Figur 10-1: Samfunnsøkonomisk kostnad og netto nåverdi fra KVVU til KS2 steg 2*, mrd kroner, prisnivå oppgitt i figur.

*Merknad: Høyden på søylene angir samfunnsøkonomisk brutto nytte i nåverdi. Tallene er i milliarder kroner i oppgitt kroneår.

10.1.1 Utvikling i kostnads- og nyttevirkninger fra KVVU til SSD v1.92

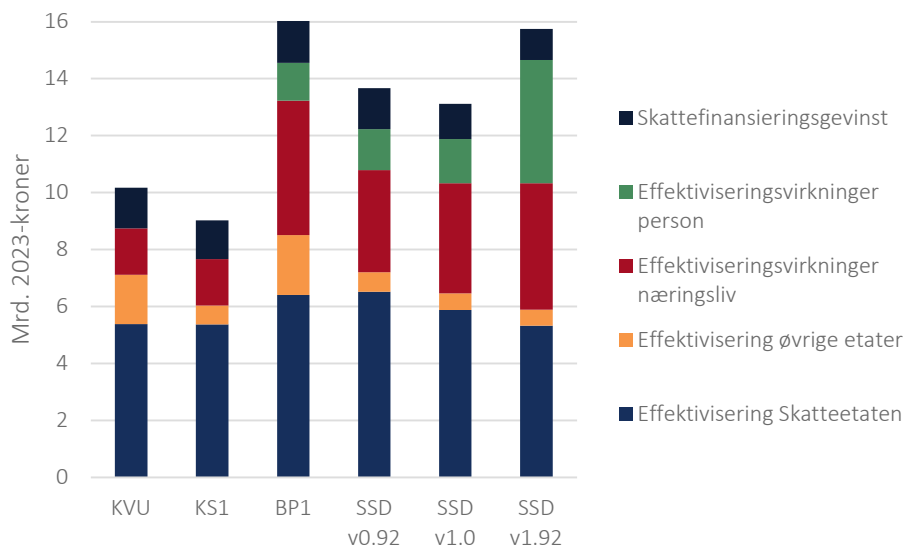
Figur 10-2 og Figur 10-3 under viser utviklingen og vesentlige endringer i hhv. kostnads- og nytteestimer for programmet fra konseptvalg. Det er ikke mulig å følge utviklingen for steg 2 spesifikt, jf. kapittel 10.1.2. Tallene er justert til 2023-kroner. Kostnadene har steget siden KVVU og er omtrent doblet i SSD v1.92 sammenlignet med KVVU, jf. Figur 10-2. SSD v0.92 har et markert hopp i kostnader som skyldes en nær doubling av driftskostnader knyttet til nye IT systemer i Skatteetaten, samt økte investeringskostnader og tillagte driftskostnader for øvrige etater og ressurskostnader for å dekke nye kompetansebehov. Etter SSD v1.0 har hvert kostnadselement økt jevnt og stabilt.

Bak kostnadsøkningen i SSD v0.92 ligger det to årsaker, både at nye kostnadselementer er prissatt, dvs. flyttet fra ikke prissatt til prissatt kostnad, og at re-estimerte kostnader er høyere enn opprinnelig estimert. For Skatteetaten er flere varige kostnader prissatt slik at estimatet for drift og forvaltning av IT systemer har økt og det er lag til et nytt kostnadsestimat knyttet behov for ny kompetanse i Divisjon innkreving. Varige kostnader for øvrige etater er også prissatt og lagt inn, mens estimatet for investeringskostnader i øvrige etater har økt.



Figur 10-2: Utvikling i prissatte kostnader fra KVV til SSD v1.92, mrd 2023-kroner.

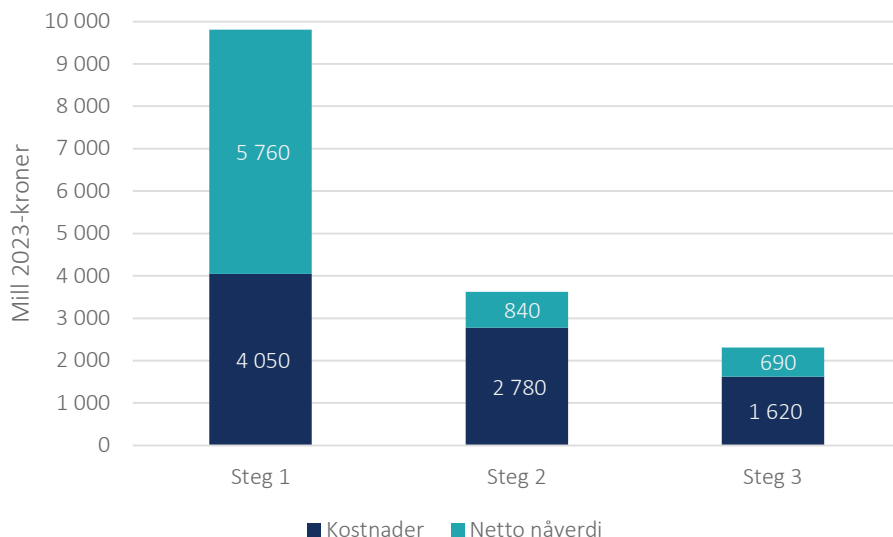
På nyttesiden viser utviklingen en markert økning i nytte ved BP1, jf. Figur 10-3. Ved BP1 var nytteøkningen fra KS1 fordelt på alle nytteelementene. Ved SSD v0.92 var nytten redusert igjen som følger av at nyttevirkningene for øvrige etater og næringsliv ble nedjustert, men samlet nytte var fortsatt på et høyere nivå enn før BP1. I SSD v1.92 er nytten igjen på et relativt høyt nivå sammenlignet med tidligere. Det skyldes at det er identifisert nye nyttevirkinger og oppdaterte estimater for person, samt høyere nytte for næringsliv, i SSD v1.92.



Figur 10-3: Utvikling i prissatt nytte fra KVV til SSD v1.92, mrd 2023-kroner.

10.1.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnads- og nyttevirkinger for stegene

I SSD er netto nåverdien av steg 2 isolert estimert til 840 mill kr. Også steg 1 og 3 er lønnsomme – steg 1 med en netto nåverdi på nesten 5,8 mrd kr og steg 3 med 690 mill kr i netto nåverdi. Endringen i netto nåverdi for hele programmet fra 7,6 til 7,3 mrd kr ga ingen endring i prissatt nytte i steg 2, men nytten har gått litt ned i steg 1 og 3.

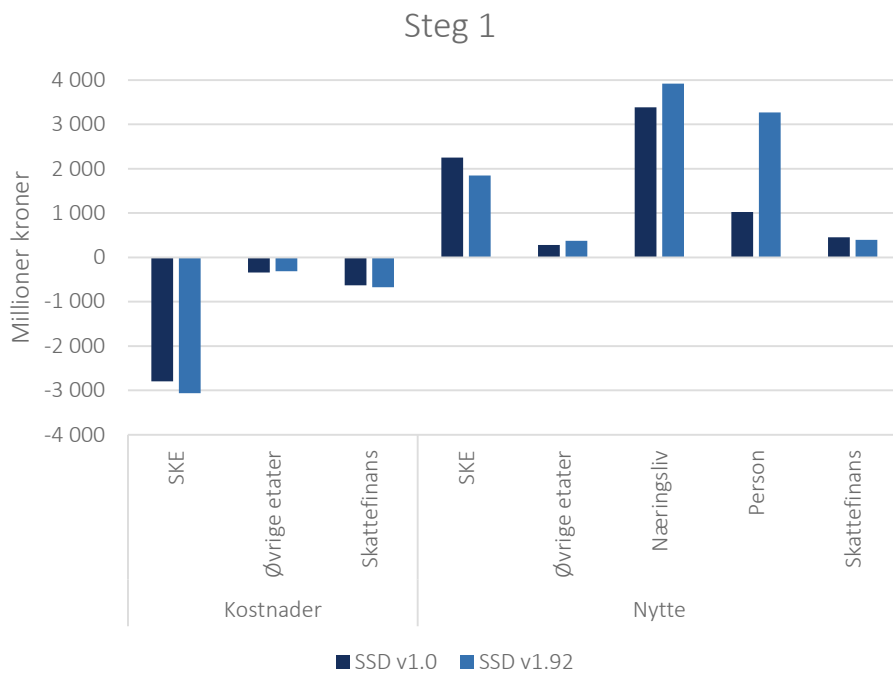


Figur 10-4: Samfunnsøkonomisk kostnad og netto nåverdi for hvert steg*, mill 2023-kroner.

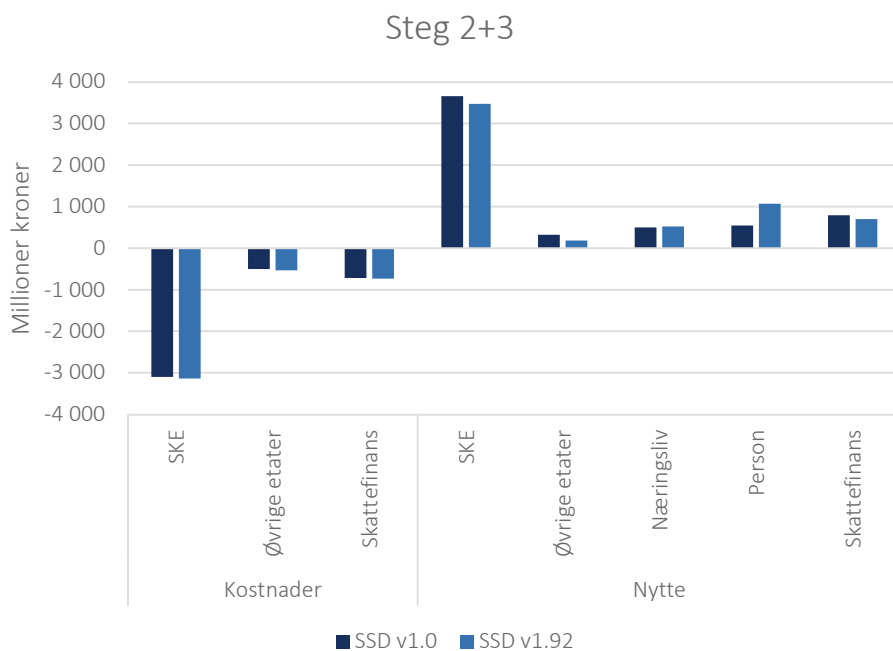
*Merknad: Høyden på søylene angir samfunnsøkonomisk brutto nytte i nåverdi.

Lønnsomheten av Fremtidens innkreving har siden konseptfasen/KVU blitt estimert og vurdert på programnivå. Først i forprosjekt til steg 1 er det også gjort vurderinger av lønnsomheten i ulike steg. Her ble det imidlertid kun estimert og vurdert for steg 1. I forprosjekt til steg 2 er også lønnsomheten av steg 2 og 3 beregnet hver for seg, samt oppdatert for steg 1. Vi har derfor ikke noe grunnlag for å vurdere utviklingen i lønnsomheten for steg 2 alene, men sammenligner lønnsomheten i SSD v1.92 med SSD v1.0, hvor vi har estimater for steg 1 og steg 2 og 3 samlet, se Figur 10-5 og Figur 10-6 under.

Overordnet viser Figur 10-5 og Figur 10-6 at både i steg 1 og steg 2 og 3 samlet så har kostnadene for staten økt og nytten for staten falt, mens nytten for brukerne har økt. Utviklingen er klart tydeligst i steg 1, men trenden er den samme i steg 2 og 3 samlet. I steg 2 og 3 samlet er det nytten for person som har økt mest fra SSD v1.0.



Figur 10-5: Kostnads- og nyttevirksomheter i steg 1 i SSD v1.0 og SSD v1.92, mill 2023-kroner.

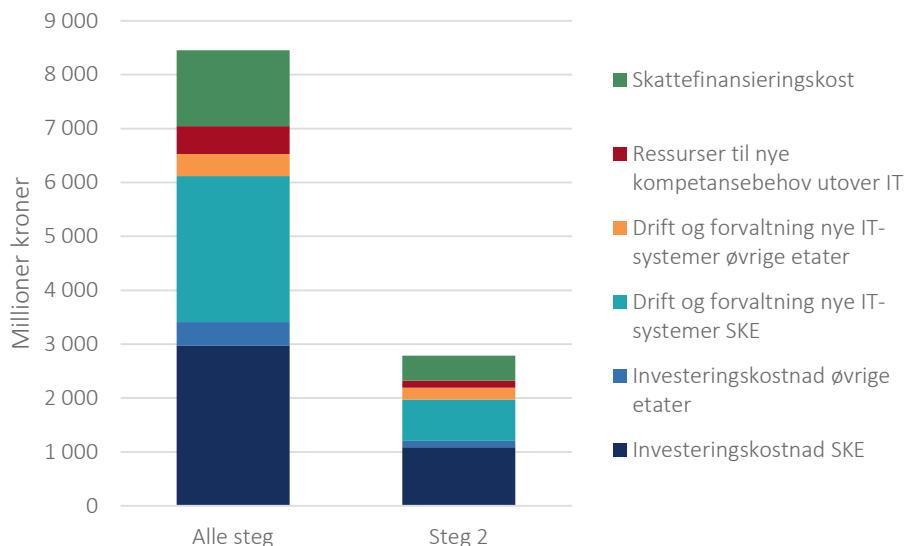


Figur 10-6: Kostnads- og nyttevirksomheter i steg 2+3 i SSD v1.0 og SSD v1.92, mill 2023-kroner.

10.2 Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse

I den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen i SSD presenteres kostnadene totalt for hele programmet og steg 2 separat. I det videre bruker vi de oppdaterte anslagene for prissatte kostnader og nytte mottatt

av prosjektet i april 2024⁸. Figur 10-7 viser kostnadene fordelt etter de ulike kostnadskategoriene på programnivå og steg 2 isolert. Både for programmet som helhet og steg 2 separat er de største kostnadene knyttet til investeringer og drift og forvaltning av nye IT-systemer i Skatteetaten. Disse to kostnadselementene utgjør til sammen 67 prosent av de samlede prissatte kostnadene både på programnivå og steg 2 isolert. For hele programmet utgjør disse to kostnadselementene om lag 5,7 mrd kr, mens de samlede prissatte kostnadene er på 8,45 mrd kr. I steg 2 utgjør de to kostnadselementene 1,85 mrd kr og de samlede kostnadene 2,8 mrd kr.

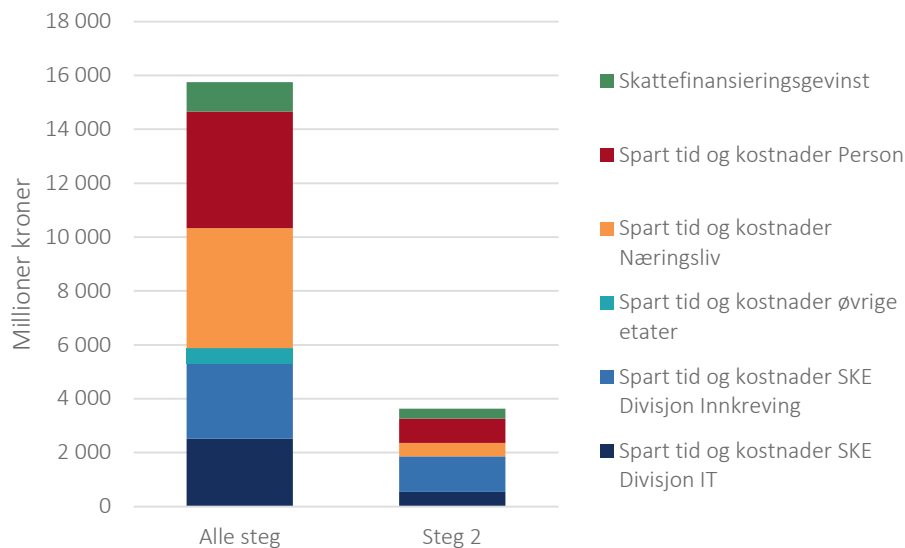


Figur 10-7: Prissatte kostnader i netto nåverdi for alle steg og steg 2, millioner 2023-kr.

De prissatte nyttevirkningene presenteres også for programmet totalt og steg 2 separat, gjengitt i Figur 10-8 under. Totalt sett summerer de prissatte nyttevirkningene seg til 15,75 milliarder kr for hele programmet, hvorav 3,6 milliarder kr (23 prosent) er et resultat av steg 2. For programmet samlet er den høyeste prissatte nyttevirkingen knyttet til effektivisering i Skatteetaten som helhet (totalt 34 prosent), fordelt på Divisjon innkreving (18 prosent) og Divisjon IT (16 prosent). Videre er effektiviseringsvirkningene for brukere betydelig med 4,45 milliarder kr (28 prosent) for næringslivet og 4,3 milliarder kr (28 prosent) for privatpersoner.

Også i steg 2 er den høyeste prissatte nyttevirkingen knyttet til effektivisering i Skatteetaten som helhet (51 prosent), der virkningen i Divisjon innkreving er størst (36 prosent). Virkninger for person utgjør 25 prosent av de prissatte nyttevirkningene i Steg 2. Totalt sett hentes 23 prosent av den prissatte nytten for programmet ut i steg 2 mot 34 prosent av de prissatte kostnadene.

⁸ Underlaget er excel-filen «Beregningsmodell SØA APRIL24» vi har mottatt fra programmet. Endringen i netto nåverdi for hele programmet er fra 7,6 til 7,3 mrd 2023-kr.



Figur 10-8: Prissatte nyttevirkinger i netto nåverdi for alle steg og steg 2, millioner 2023-kr.

Det er identifisert flere ikke-prissatte virkninger i SSD v1.92 sammenlignet med SSD v1.0. Virkningene er også gruppert på en ny måte, noe som gjør sporbarhet vanskelig. Ikke-prissatte virkninger er vurdert i hht. ny veileder i samfunnsøkonomisk analyse med verdimatrise fra DFØ (2023). De ikke-prissatte virkningene er gjengitt i *Tabell 10-1*.

De tre første virkningene i tabellen er den samfunnsøkonomiske verdien av de ikke-prissatte nyttevirkningene for Effektmål 1: *Virksomheter og innbyggere opplever at det er enklere å forstå og oppfylle sine forpliktelser*. De øvrige er virkninger for Effektmål 3: *Det offentlige er bedre rustet til å gjennomføre sine innkreivingsoppgaver*.

Ikke-prissatt nyttevirkning		Totalt	Steg 2
Effektmål 1	Økt brukertilfredshet	Meget stor positiv	Stor positiv
	Spart tid for brukere	Stor positiv	Stor positiv
	Systemutvikling	Liten negativ	Liten negativ
Effektmål 3	Bedre personvern	Stor positiv	Middels positiv
	Økt etterlevelse	Meget stor positiv	Stor positiv
	Økt tillitt	Stor positiv	Middels positiv
	Redusert sårbarhet	Meget stor positiv	Middels positiv
	Økt endringsevne	Stor positiv	Middels positiv

Tabell 10-1: Ikke-prissatte nyttevirkinger

For de ikke-prissatte nyttevirkningene for person og næringsliv (effektmål 1) skiller SSDen mellom effektivitetsvirkninger, som kommer av endret ressursbruk, og kvalitetsvirkninger. Et sentralt element i kvalitetsvirkninger er den kvalitative byrden ved å utføre (for næringslivet) og forholde seg til (for person) utleggstrekk og likende oppgaver.

De ikke-prissatte virkningene for næringslivet vurderes å være relativt mindre enn for privatpersoner i steg 2. Det skyldes (1) at hovedfokus i steg 2 er tjenester rettet mot privatpersoner og (2) at mange

effektiviseringsgevinster for næringslivet som følger av steg 2 allerede er prissatt. Forenkling og økt grad av automatisering forventes å bidra til effektivitetsgevinster for næringslivet i steg 2. Det vil også være kvalitetsvirkninger for næringslivet knyttet til at «det etableres proaktiv og helhetlig brukerbetjening fra det offentlige tilpasset den enkelte næringsdrivendes behov og situasjon».

Det er også identifisert ikke-prissatte kostnader for næringslivet, som følger blant annet av at eksterne leverandører av eksempelvis lønn-, personell- og regnskapssystemer vil få kostnader knyttet til utprøving, testing og videreutvikling av sine systemer som har interaksjon med innkreving. Samlet sett vurderes virkningen å være liten negativ både for programmet i helhet og steg 2 isolert.

De ikke-prissatte virkningene for privatpersoner i steg 2 vurderes å være store i samfunnsøkonomisk verdi. Effektiviseringsgevinstene, som kommer av nye selvbetjeningsløsninger, er prissatt og derfor ikke inkludert i de ikke-prissatte virkningene. Kvalitetsvirkningene for privatpersoner i steg 2 er særlig knyttet til etablering av selvbetjeningstjenester som forhindrer eller forkorter perioden personer står i krevende tvangsløp.

For satsingen som helhet er det forventet store ikke-prissatte gevinster både for næringslivet og privatpersoner, og gevinstene vil øke over tid «som følge av tverretatlige tjenester og økt grad av automatisering».

De ikke-prissatte nyttevirkningene for det offentlige (effektmål 3) er vurdert å være betydelige for programmet samlet. For steg 2 isolert er virkningene noe mindre ettersom «de fleste av disse gevinstene ikke vil slå ut i full kraft før alle de tre stegene i Fremtidens innkreving er gjennomført og hele IT-porteføljen på innkrevingområdet er modernisert». Det er virkningene økt etterlevelse og redusert sårbarhet som vurderes å gi de største nyttevirkningene for programmet samlet. Det følger av at en modernisering av Skatteetatens systemer ventes å kunne bidra til at flere lovbrudd avdekkes, forebygges og bekjempes (økt etterlevelse), og til at sårbarheten på Skatteetatens IT-portefølje (kritisk infrastruktur) reduseres. I steg 2 isolert er det også forventet en betydelig gevinst fra økt etterlevelse som følger av at moderniseringen vil gjøre det enklere for personer og næringsliv å forstå hvilke rettigheter, plikter og frister de må forholde seg til, samt gjøre det enklere for dem å gjøre riktig.

10.3 Vår vurdering av oppdatert samfunnsøkonomisk analyse i SSD

10.3.1 En gjennomarbeidet og strukturert analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomarbeidet og godt strukturert, og følger kravene til samfunnsøkonomiske analyser i Finansdepartementets rundskriv R109. Den samfunnsøkonomiske analysen er dokumentert i SSDs kapittel 5 og tilhørende Vedlegg G. I tillegg er underlaget til de estimerte samfunnsøkonomiske virkningene, samt gevinstrealiseringen, dokumentert i en egen Excel-fil kalt «Beregningsmodell SØA». Vi har også i løpet av kvalitetssikringsprosessen mottatt underlaget til programmets virkningsanalyser som er inputen til beregningene i den samfunnsøkonomiske analysen.

10.3.2 Det oppdaterte anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet fanger opp vesentlige endringer fra konseptvalg

I kapittel 10.1 beskrev vi endringer i prissatte kostnader, nytte og prissatt samfunnsøkonomisk lønnsomhet for programmet fra konseptvalg til SSD v1.92. Det har skjedd betydelige endringer i estimatene, og vår vurdering er at de reflekterer endringer i programmet på en god måte. For eksempel er nytten for øvrige etater nedjustert i takt med at øvrige etaters rolle i programmet er presisert.

Endringene i estimatene skyldes også en mer edruelig og presis beregning av kostnader og gevinster. Skatteetatens IT-kostnader er økt ganske dramatisk sammenliknet med det første estimatene i KVVU og KS1, som i ettertid fremstår som optimistiske. Potensialet for effektiviseringsgevinst i Skatteetaten er tatt ned i et annet utslag av edruelighet.

SSD v1.92 er første gang Fremtidens innkreving gjennomfører samfunnsøkonomisk analyse av steg 2 isolert. Analysen av steg 2 og 3 samlet viser imidlertid små endringer fra SSD v1.0, jf. *Figur 10-6*. Så langt vi kan se er dette i tråd med den realitet at aktivitetene i steg 2 og 3 samlet i liten grad er endret fra SSD v1.0.

10.3.3 Prissatte virkninger viser et solid samfunnsøkonomisk overskudd, men endringer i prissatte virkninger bør tydeliggjøres bedre

I SSD v1.92 er prissatt netto nytte for programmet økt fra 4,8 mrd kr i SSD v1.0 til 7,3 mrd kr. Programmet har nå en reell internrente (avkastning) på hele 24 prosent, som må kunne kalles ualminnelig godt. I tillegg anfører den samfunnsøkonomiske analysen en rekke ikke-prissatte virkninger, de fleste på nyttesiden. Også steg 2 isolert beregnes å gi samfunnsøkonomisk overskudd, på mer enn 800 millioner kroner.

Den samfunnsøkonomiske analysen begrunner hvorfor prissatt netto nytte har økt. Endringene er omtalt i Vedlegg Gs kapittel 2 med beskrivelse av endringer i oppdaterte estimater for alle tre steg, samt beregningstekniske endringer. Det er to ting vi merker oss ved disse endringsbeskrivelsene. For det første kommer det sjeldent frem hvilken effekt endringene har på netto nytte, dvs. om endringen påvirker netto nytte i positiv eller negativ retning. For det andre savner vi dokumentasjon på den faktiske størrelsen på hver endring, både på kostnads- og nyttesiden. Etter vårt skjønn bør dette tydeliggjøres for å sørge for transparens i endringer som gjøres, og for å tydeliggjøre endringer som er sentrale. Slik endringene er presentert nå er eksempelvis den første endringen som presenteres i steg 1 «Ny plan for prosjekt utlegg». Endringen innebærer at prosjekt Utlegg forlenges med to år, noe som «medfører en forskyvning av gevinstrealiseringen for prosjektets gevinster». Vi forstår dette som en betydelig endring på både kostnads- og nyttesiden, men det pekes hverken på hvordan denne utsettelsen påvirker netto nytte eller hvor stor nytteendringen er kvantitativt.

Et annet eksempel som tydeliggjør viktigheten av å kvantifisere endringer i kostnads- og nyttevirksomheter, er endringen i nyttevirksomheter for Person. Dette er den viktigste årsaken til økt prissatt nytte for hele programmet, der «spart tid og kost person» har økt med nesten 3 mrd kr. Dette skyldes i hovedsak at det er identifisert og beregnet en gevinst på mer enn 2 mrd kr for det mindretallet av enkeltpersonsforetak som i dag bruker mye tid å opprette og drive sitt foretak. Hele denne effektiviseringsgevinsten for enkeltpersonsforetak følger av steg 1. Gevinstendringen på over 2 mrd kr er, slik vi forstår det, den desidert største endringen på både kostnads- og nyttesiden siden forrige SSD. Likevel er den å finne helt mot slutten på listen over endring i steg 1 i kapittel 2 i SSDen, og kun beskrevet kvalitativt. Fremstilt på denne måten mener vi at denne endringen drukner i de andre endringene på listen, og viktigheten av den ikke kommer tydelig nok frem,

Uten å være eksperter på den kundegruppen det gjelder, stiller vi også spørsmål ved størrelsen på den beregnede nytteeffekten knyttet til enkeltmannsforetak. Her har man gjennomført en spørreundersøkelse blant 800 enkeltmannsforetak uten regnskapsfører. Det er prisverdig å legge en undersøkelse til grunn, selv om man ideelt sett kunne ønsket større deltagelse. Man har funnet at 30 prosent av de spurte har brukt mer enn tre timer på å opprette selskapet. Øyensynlig har disse 30 prosentene brukt mer enn 14 timer hver. I tillegg er det 25 prosent som bruker mer enn tre timer årlig på å betale skatt og MVA pluss levere skattemeldingen. Øyensynlig bruker de 15 timer hver i året. Deretter antas at Fremtidens innkreving vil spare disse aktørene for 2,3 timer ved opprettelsen, og 5,3 timer årlig. Til slutt multipliseres de årlige tallene med 300 000 enkeltmannsforetak⁹ og det hele verdsettes til 500 kr timen.

Et naturlig spørsmål å stille til beregningen er om dette er aktører som uansett vil bruke lang tid på visse oppgaver. Det er for eksempel vist til at 16 prosent bruker mer enn tre timer på å vurdere organisasjonsform når de skal starte opp, i gjennomsnitt 4,8 timer. Dette kan det jo hende de vil fortsette med selv om Skatteetatens systemer er mer publikumsvennlige. Er man i tvil, så er man i tvil. Det kan være egenskaper ved aktørene som gjør at bedre tilrettelegging har begrenset effekt.

⁹ Vi antar tallet 300 000 enkeltpersonsforetak stammer fra Skatteetatens systemer. Brønnøysundregisteret oppgir 423 000 enkeltpersonsforetak i Norge, men ikke alle disse er aktive. SSB publiserer ufullstendige tall for 115 000 enkeltpersonsforetak. I praksis er det store forskjeller mellom enkeltmannsforetakenes rapporteringsplikt. Langt fra alle er mva-pliktige, for eksempel.

Det er heller ikke åpenbart at aktørene kun tenker på opprettelse og periodiske oppgaver i den oppgitte tiden. Hvis man for eksempel får spørsmålet «hvor lang tid brukte du på å bestemme organisasjonsform» så kan man svare i form av klokkeid («jeg brukte en uke») inkludert pauser, som innebærer at prisen på 500 kroner per time er i høyeste laget.

Disse innvendingene og spørsmål om klargjøringer rokker ikke ved om programmets eller steg 2 er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Etter vår vurdering er programmet og steg 2 robust samfunnsøkonomisk lønnsomt.

10.3.4 Vurderingen av ikke-prissatte nyttevirkinger er betydelig mer positive – fare for dobbelttelling?

Prosjektet har jobbet mye med og gjort et godt arbeid med å konkretisere ikke-prissatte virkninger, slik det ble etterspurt i KS2 av steg 1. Det er i tillegg identifisert flere og mer konkrete ikke-prissatte virkninger, og de er knyttet opp mot effektmålene.

De ikke-prissatte nyttevirkningene for både brukere og det offentlige har altså blitt mer positive siden SSD v1.0, jf. kapittel 10.2. For programmet som helhet har vurderingen av virkningene overordnet gått fra *positiv* og *stor positiv* til *stor positiv* og *meget stor positiv*. Dette har skjedd samtidig som at de prissatte nyttevirkningene for brukerne, dvs. person og næringsliv, har økt betraktelig. Vi stiller derfor spørsmål ved om det kan være dobbelttelling av nyttevirkinger. Igjen må vi trekke frem effektivitetsgevinsten for enkeltmannsforetak (under person) som har økt med over 2 mrd kr. Vi leser i SSDs Vedlegg G kapittel 2 at det for satsingen som helhet i tillegg er «forventet store ikke-prissatte gevinster for næringslivet. Det er for eksempel ikke-prissatte virkninger knyttet til økt kvalitet for enkeltmannsforetak...». Videre står det også at «det er forventet at gevinstene vil øke over tid som følge av tverstatlige tjenester og økt grad av automatisering...».

En effektiviseringsgevinst på 2 mrd kr må sies å være betydelig for de 300 000 enkeltmannsforetakene som finnes i dag, og de 30-40 000 enkeltmannsforetakene som opprettes årlig. En del av disse avvikles også raskt. At det skal være store til meget store positive ikke-prissatte nyttevirkinger for enkeltmannsforetak på toppen av dette, virker voldsomt for oss.

Det kan derfor være hensiktsmessig å moderere vurderingen av nyttevirkningene, på både de prissatte og ikke-prissatte vurderingene. Vi vet at programmet jobber fortløpende med å verdsette nyttevirkinger, og erfaringen fra steg 1 tilsier at man sannsynligvis vil kunne verdsette flere nyttevirkinger underveis og i etterkant av steg 2. Videre blir det da viktig å vurdere de ikke-prissatte nyttevirkningene opp mot prissatt nytte for å unngå dobbelttelling.

10.3.5 Den statsfinansielle lønnsomheten er svak

Som vi har sett i kapittel 10.1 og 10.2 så har samfunnsøkonomisk lønnsomhet økt fram mot SSD v1.92. Samtidig har gevinsten for Skatteetaten, som har de største utgiftene knyttet til programmet, gått ned med omtrent 200 mill nok, jf. *Figur 10-9*. Dette er på tross av inflasjon.

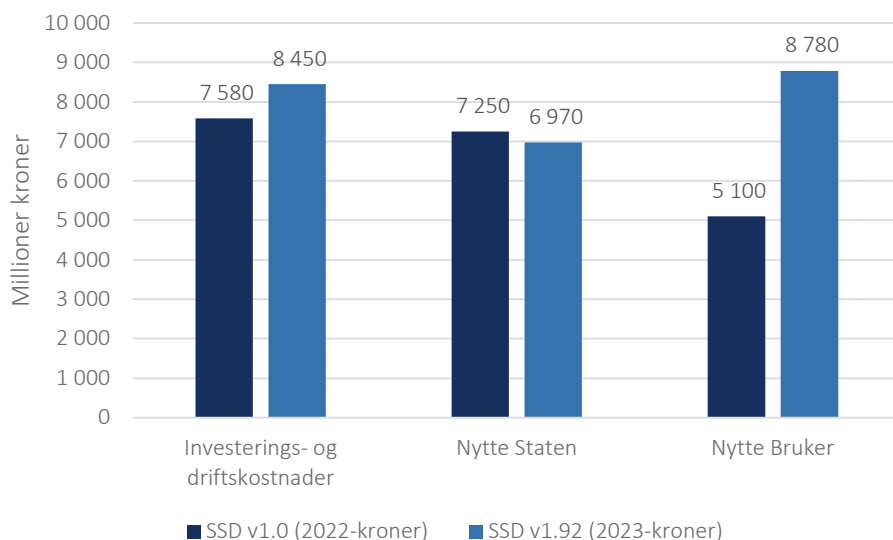
Kostnadsutviklingen har heller ikke vært gunstig for Skatteetaten. Kostnadene for etaten har økt fra 7,6 mrd 2022-kr til 8,45 mrd 2023-nok, jf. *Figur 10-9* (heller ikke dette tallet tar hensyn til inflasjon). Resultatet er at utgiftene for Skatteetaten nå er høyere enn de prissatte gevinstene som tilfaller etaten. Det samme gjelder for øvrig for de øvrige etatene, men disse var også i underskudd ved SSD v1.0. Det samlede underskuddet for staten fra Fremtidens innkreving ligger nå på i underkant av 1,2 mrd 2023-kr.

Heller ikke for steg 2 isolert går programmet i pluss for staten. Skatteetaten har her et mindre underskudd, mens for de øvrige etatene er det ingen – eller i beste fall svært lave – gevinster å hente fra steg 2, og dermed nesten kun utgifter, slik at det samlede statlige underskuddet i steg 2 summerer seg til omtrent 450 mill nok.

Samtidig må vi ikke glemme at en rekke identifiserte gevinster for Skatteetaten er ikke-prissatt og at disse ikke-prissatte gevinstene verdsettes fra middels til stor positiv gevinst for samfunnet. Med andre ord gir

programmet gevinster som utgjør stor nytte for Skatteetaten og staten, selv om de ikke prises i kroner og øre.

Fakta er likevel at virkningen for de statlige finansene er svak for Fremtidens innkreving. I og med at kun 44 prosent av de prissatte gevinstene tilfaller staten, mot 100 prosent av kostnadene, blir det ekstra viktig fremover i den videre planleggingen og gjennomføringen av steg 2 og 3 med nyttestyring og fokus på å avveie nyttehensyn ved endring i omfang.



Figur 10-9: Kostnader og nytte fordelt på bruker og staten i netto nåverdi for alle steg, millioner kroner.

10.3.6 Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av det prioriterte omfanget isolert

Når kostnadene er så store som i Fremtidens innkreving er det særlig viktig med nyttestyring. Dvs. at man sikrer å investere i de tiltak og aktiviteter som kaster mest av seg i form av nytte. Tilsvarende er det også viktig ved endring i tiltak eller flytt og kutt i tiltak, og mellom steg, at man er bevist på endringene dette medfører for nyttevirkningene og gevinstrealiseringen, samt at årsaks-virkningsforholdet er transparent.

I Fremtidens innkreving er de ulike leveransene som planlegges gjennomført, og leveransenes kostnad, listet opp i PNS-strukturen. Når det gjøres endringer i omfang, er det derfor tydelig hvordan dette påvirker kostnadsbildet. Men den videre koblingen fra PNS-strukturen til de prissatte nyttevirkningene er ikke alltid til stede, noe som gjør det krevende å følge virkningene på nyttesiden av omfangsendringer. Vi har i løpet av kvalitetssikringen brukt mye tid på å forstå sammenhengen mellom PNS-strukturen og de prissatte nyttevirkningene. Ifølge programmet har man ikke regnet på koblingen mellom alle virkninger for alle leveranser, hverken i PNS-strukturen eller i gevinstkartet, fordi det er en svært komplisert øvelse. Programmet sier samtidig at det er svært opptatt av å synliggjøre denne sammenhengen, og i siste versjon av beregningsmodellen har programmet knyttet opp flere av de estimerte nyttevirkningene til PNS-strukturen. Så selv om det per nå ikke er mulig for oss å fullt ut etterprøve koblingen mellom kostnader og nytte via PNS-strukturen, er det betryggende at programmet har vist at det kan levere dette og har kontroll på gevinstene.

Vi er imidlertid av den oppfatning at programmet ikke har god nok kontroll på de prissatte nyttevirkningene av det obligatoriske og prioriterte omfanget hver for seg, eller det potensielle omfanget (kuttlisten). Kostnadene i PNS-strukturen er fordelt mellom obligatorisk og prioritert omfang, men det gjelder ikke de prissatte nyttevirkningene ettersom koblingen til PNS-strukturen mangler. Vi vet derfor ikke hvor stor nytte det obligatoriske omfanget gir alene, hvordan nytten påvirkes av at man eventuelt velger bort hele eller deler av det prioriterte omfanget, eller tar inn igjen leveranser på kuttlisten. Dette mener vi er viktig for nyttestyringen av programmet, og kan bli særlig viktig hvis man blir nødt til å velge bort ytterligere omfang eller må gjøre flere flytt av omfang mellom steg 2 og 3. Klarer programmet å koble all nytten til PNS-strukturen, og på riktig PNS-nivå, vil fordelingen av de prissatte nyttevirkningene på obligatorisk og

prioriterbart omfang komme av seg selv. I forlengelsen av dette vil vi kunne se den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av det obligatoriske og prioriterbare omfanget hver for seg.

10.4 Samlet vurdering og anbefalinger

Den samfunnsøkonomiske analysen av programmet samlet og steg 2 spesielt er etter vår vurdering av god kvalitet. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for programmet fremstår som høy, og også steg 2 isolert har høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Over tid har den statsfinansielle nytten gått ned og staten går nå i betydelig underskudd. Nyten for person og næringsliv har økt. Denne utviklingen er litt betenkelig siden det er nyttevirksomheter for staten, inkludert frigjorte årsverk i egen etat, som Skatteetaten har herredømme over. Nytevirksomheter for person og næringsliv kan måles og man kan prøve å tilpasse tjenestene som utvikles, men til syvende og sist kan ikke tiltaket gjøre mer enn å legge til rette for gevinster for næringsliv og person.

Det oppdaterte anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet for steg 2 virker rimelig. Det oppdaterte anslaget for programmet som helhet har lagt til betydelig prissatt nytte for person, særlig knyttet til opprettelse og drift av enkeltpersonsforetak. Vi stiller spørsmål ved om dette tillegget er noe optimistisk beregnet. Vi legger merke til at styrken i ikke-prissatt nytte har økt sammenliknet med SSD v1.0 samtidig som det er flyttet betydelig nytte fra ikke-prissatt til prissatt. Vi stiller spørsmål ved om det er dobbelttelling i beregning av prissatt og ikke-prissatt nytte.

Det aller meste av den økte nytten sammenliknet med SSD v1.0 er lagt til steg 1 og steg 1 er nå det klart mest samfunnsøkonomisk lønnsomme steget i programmet.

Vi har kontrollert hvorvidt det oppdaterte anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet fanger opp vesentlige endringer fra konseptvalg. En endring fra konseptvalg er at sammenhengende tjenester er mindre fremtredende. Dette er reflektert i oppdaterte anslag. En annen endring er at Skatteetatens kostnader for å drifte IT-systemer har økt betydelig siden konseptvalget. Det er også reflektert.

Samlet vurderer vi at de vesentlige endringene fra konseptvalget er fanget opp.

Vi vil legge til at det til tider har vært et «detektivarbeid» å spore endringer i nytte og kostnad mellom for eksempel SSD v1.0 og SSD v1.92. Vi forventer at man fremover er flinkere til å dokumentere de endringene i nytte og kostnad som skjer, for eksempel gjennom virkningsberegninger (to års utsettelse av komponent x betyr y, endring av prisnivå betyr z, osv.).

I lys av DTC-rammen kan det i steg 3 bli tale om å flytte enkeltelementer inn eller ut av programmet. Dette bør skje etter individuelle nytte kost-vurderinger. I dag er ikke nytte og kost av enkeltelementer knyttet sammen i prosjektnebdrytningsstrukturen, men man har begynt dette arbeidet. Vi støtter at dette arbeidet gjøres og anbefaler at det gjøres ferdig.

Vår tilrådning er at Programledelsen jobber videre med å:

1. Gjennomgå estimer for prissatt nytte knyttet til å opprette og rapportere enkeltpersonsforetak, og eventuelt andre nytte- og kostnadsestimater man er usikker på.
2. Gjennomgå og eventuelt dempe anslag for ikke-prissatt nytte i lys at ikke-prissatt nytte fremstår som oppjustert siden forrige SSD, samtidig som mye nytte er flyttet fra ikke-prissatt til prissatt.
3. Dokumentere, for eksempel gjennom virkningsberegninger, betydningen av nye forutsetninger om prissatt nytte.
4. Gjøre ferdig arbeidet med å knytte sammen nytte og kostnad av hvert enkelt tiltak, særlig tiltak som er aktuelle for å prioriteres inn og ut av programmet.

11 Styrings- og kostnadsramme

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

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

11.1 Vurderinger av programmets totalomfang og DTC-ramme påvirker tilrådning om kostnadsrammen for steg 2

I steg 1 anbefalte vi en kostnadsramme tilsvarende P85 med hovedbegrunnelse å ikke risikere suboptimalisering ift. steg 2, i korte trekk knyttet til omfang som uansett må gjennomføres. Robustheten i DTC-rammen med to etterfølgende steg mente vi var tilstrekkelig gode for anbefalingen.

Vår vurdering av situasjonen nå vektlegger det å sikre det obligatoriske omfanget i steg 3 høyt. I kapittel 8.1 har vi vurdert hva vi mener er viktig for den beslutningen som nå skal tas for steg 2, og vi har vurdert beslutningsscenarioer for et kommende steg 3. Vurderingene er basert på vår usikkerhetsanalyse av både steg 2 og steg 3. For steg 1 er det vurdert at dagens prognose kan legges til grunn som sluttkostnad.

Kort oppsummert mener vi det nå er hensiktsmessig å styre steg 2 noe strammere enn steg 1.

11.2 Tilrådning om styrings- og kostnadsramme for steg 2

Med utgangspunkt i resonnetet beskrevet i kapittel 8.1 og oppsummert over, anbefaler vi en kostnadsramme for steg 2 tilsvarende P65, det vil si samme nivå som DTC-rammen for programmet. Det vil sikre tilstrekkelig robusthet i steg 3, og dermed sikre måloppnåelse i programmet ut fra overordnet prioritering. For steg 2 er det fleksibilitet i omfanget og en P65 kostnadsramme gir en liten usikkerhetsavsetning på 5%. Det kan medfører noe suboptimalisering ut fra optimal rekkefølge på leveransenivå, men vi mener det er nødvendig og bør være håndterbart med en smidig utviklingsstrategi. Vår anbefaling er derfor:

- Kostnadsramme (P65) på 1 647 millioner kroner (2023-kr, inkl. mva.)
- Styringsramme (P50) på 1 574 millioner kroner (2023-kr, inkl. mva.)
- Forventede tillegg og usikkerhetsavsetning som vist i Tabell 11-1.

Prinsipper for styring av forventet tillegg og usikkerhetsavsetning mener vi er etablert etter føringer og våre tidligere anbefalinger. Vi gir derfor ingen ytterligere anbefalinger.

	Millioner kroner <i>inkl. mva.</i>	Millioner kroner <i>eksl. mva.</i>	%
Basisestimat	1 317	1 095	
Forventet tillegg	257	221	20%
Styringsramme (P50)	1 574	1 316	
Usikkerhetsavsetning	73	69	5%
Kostnadsramme (P65)	1 647	1 385	

Tabell 11-1: Anbefalt styrings- og kostnadsramme (2023-kr)

12 Suksessfaktorer og fallgruver

Iht. Rammeavtalen skal leverandøren med utgangspunkt i KS1-rapport, prosjektets materiale og egne vurderinger kartlegge de prosjektspesifikke suksessfaktorene/fallgruvene og gi tilrådninger som gir Oppdragsgiver operative muligheter til å implementere suksessfaktorene og treffe tiltak til å unngå fallgruvene.

I Sentralt styringsdokument kapittel 1.4 er kritiske suksessfaktorer og fallgruver for programmet beskrevet. Vi ba i Notat 1 om at disse suksessfaktorene og fallgruvene ble vurdert og eventuelt spisset spesifikt opp mot steg 2. Programmet leverte i sitt svar på notat 1 (Vedlegg A Grunnlagsdokumenter, id 23) en slik spissing.

I kvalitetssikring KS2 av steg 1 ble de kritiske suksessfaktorene og fallgruvene vurdert som viktige, men ikke formulert på en måte som gjorde det tydelig hva en konkret måtte lykkes med og dermed mer egnet i styringen. Vår vurdering nå er at både suksessfaktorer og fallgruver er relevante og spesifikke, de har også tiltak knyttet til seg og som vi mener er et godt utgangspunkt for implementering. Suksessfaktor og fallgruver er utdypet i beskrivelser, og tilhørende tiltak beskrives relativt spesifikt. Beskrivelsene kan sikkert strammes noe opp, men de bidrar til forståelse og vi mener det er viktig at de tas videre. De kan eventuelt spisses som del av programplanen.

I tabellene under er det gitt et sammendrag, med enkelte kommentarer/tillegg. I tillegg er det i tilrådninger i kapittel 13 gitt anbefalinger knyttet til organisering og styring som kan vurderes om bør løftes frem som suksessfaktorer eller fallgruver for videre planlegging av steg 2.

Tabell 12-1: Kritiske suksessfaktorer

Kritisk suksessfaktor	Beskrivelse
Nødvendige regelverksendringer besluttet og trer i kraft til riktig tid	<p>Tett koordinering mellom regelverksutviklingen, utvikling og ibruktageelse av nye løsninger</p> <p>Viktige for å ta ned risiko knyttet til økonomikjernen</p> <p>Viktig for samordnings- og effektiviseringsgevinster og kostnadseffektiv gjennomføring</p>
Etablere enhetlige og effektive innkrevingsprosesser	<p>Tverrfaglig samarbeid (forretning, juridisk, IT) i utviklingen</p> <p>Videreutvikling av <i>tiltaksvelgeren</i> og med samordnede og standardiserte prosesser og systemer</p> <p>Viktig for å sikre effektivisering og gevinstuttak forretning og IT</p>
Bruk av data og analyse i oppgaveløsningen på innkrevingsområdet	<p>Data inn på analyseplattformen til rett tid og med riktig kvalitet, herunder iht regelverk</p> <p>Riktig bruk av data for effektiv og automatisert oppgaveløsning</p> <p>Riktige bruker- og forretningsbehov i videreutvikling av <i>tiltaksvelgeren</i>.</p> <p>Viktig for å lykkes med konseptet og effektivisering av oppgaveløsning/ moderniserte kreditorprosesser</p>

Kritisk suksessfaktor	Beskrivelse
Aktivt gevinstarbeid med måling og rapportering som bidrar til realisering av gevinster	<p>Konkretisering og prissetting av gevinster</p> <p><i>Kommentar/tillegg:</i></p> <p><i>Mer transparente koblinger mellom kost og nytte i prosjekt-nedbrytningsstrukturen</i></p> <p><i>Viktig for både å dokumentere gevinster inn mot steg 3 og sikre omfangs- og nyttestyring underveis</i></p>

Tabell 12-2: Fallgruver

Fallgruve	Beskrivelse
Innkrevingsløsning blir ikke fremtidsrettet	<p>Innovasjon i forretningsprosesser og samarbeid</p> <p>Gjennomføringsmodell tilpasset kompleksitet og transformasjonspotensiale (innovasjon)</p> <p>Viktig for både kostnads- og gevinstsiden</p>
Løsninger støttes ikke av regelverk knyttet til personvern og informasjonssikkerhet	<p>Tverrfaglig samarbeid og kvalitetssikring</p> <p>Egne sikkerhetsansvarlige</p> <p>Viktig for å unngå løsningsutvikling som ikke kan settes i bruk og dermed unødvendige kostnader (nå)</p>
Ny økonomiløsning blir ikke en standard økonomikjerne for alle innkrevingsregnskap og kravtyper	<p>Tilpasse prosesser og organisering etter økonomikjernens standardregler og søke å minimere gap som krever tilpasninger</p> <p>Dialog/forankring divisjon innkreving for å avklare mulighetsrom for tilpasning av prosess/organisering</p> <p>Viktig for både kostnads- og gevinstsiden</p>
Ikke avstemt ambisjonsnivå internt i Skatteetaten og mellom samarbeidende etater	<p>Reviderte beskrivelser og ambisjonsnivåer i programmets PNS avstemmes godt og legges til grunn for planlegging</p> <p>Egne møter for avstemming, forankring og dialog underveis</p> <p>Viktig for fremdrift</p> <p><i>Kommentar/tillegg:</i></p> <p><i>Viktig for omfangs- og nyttestyring</i></p>

13 Tilrådninger

Det er totalt 24 tilrådninger til departement og etaten for å øke sannsynligheten for tiltakets suksess. Disse er rettet mot ulike faser og nivåer av tiltaket. Identifikator i tabellene under henviser til delkapittelet med bakgrunn for tilrådingen.

Flere av tilrådingene har økt eller høy oppmerksomhet som formål, og betyr ikke at det er forhold som ikke er tenkt på eller adressert i SSD. Som det bør komme frem av rapporten er det godt dokumenterte risiko, suksessfaktorer, fallgruver, erfaringer og tilhørende tiltak.

13.1 Råd til departementet (eier av tiltaket)

Føringer for gjennomføring

id	Tilråding
2.4-1	Revidert plan og innretning av steg 2 og 3 legges til grunn for videre gjennomføring, og som en del av styringen av steg 2 må det tilrettelegges for at restleveranser i steg 1 styres parallelt innenfor tilhørende rammer.

Tabell 13-1: Tilråding til departement for gjennomføring av tiltaket

Før oppstart

id	Tilråding
4.4.1-1	Sikre oppfølging av funn og tiltak i evalueringsrapporten og få en oppdatert status på effekt av tiltak, med spesielt søkelys på områder som kan kreve overordnet styring. (FIN oppfølgingsforum og Tverrdepartementalt kontaktforum)

Tabell 13-2: Tilråding til departement før oppstart av tiltaket

Egen oppfølging

id	Tilråding
3.4-1	Fortsette å holde oppmerksomhet på regelverksutvikling, som er et vedvarende risikomoment for kostnader og gevinstrealisering av programmet (FIN Oppfølgingsforum og Tverrdepartementalt kontaktforum)
3.4-2	Gi Skatteetaten og Divisjon innkreving støtte for endringsprosesser som er nødvendig for å hente ut gevinster i divisjonen (FIN Oppfølgingsforum)
4.4.1-5	Det bør sikres at rapporteringen i programmet tilrettelegges for helhetlig oppfølging av endrings- og innføringsaktiviteter, slik at status og risiko knyttet til omstilling i linjen blir tydelig. (FIN oppfølgingsforum og Tverrdepartementalt kontaktforum)
8.2-1	Sikre tydeligere rapportering på omfangsutvikling iht. PNS og kategorisering, herunder at det kommer frem om kostnadsutvikling drives av funksjonelle behov og/eller løsningsmessig kompleksitet. Dette for å styrke grunnlaget for omfangs- og nyttestyring i overordnet styring av programmet.

Tabell 13-3: Tilråding for departementets egen oppfølging ifm. tiltaket

13.2 Råd til etatene (etat/programstyrenivå og programledelsen)

Tabell 13-4: Tilrådninger til etaten

id	Tilrådning
3.4-3	Så langt som mulig dokumentere realiserte gevinster i SSD for steg 3 (Programledelsen).
4.4.1-2	Sikre forankring av programmet samlede ressursbehov i prosjekt og linje, i Skatteetaten og i de samarbeidende etatene. (Skattedirektør, Skatteetatens programstyre, Tverretatlig programstyre)
4.4.1-3	Sikre kontinuerlig forankring av ambisjonsnivåer i Skatteetaten og i de samarbeidende etatenes linje. (Skatteetatens programstyret og Tverretatlig programstyre)
4.4.1-4	Strategi for endringsledelse i SSD bør oppdateres med tydeligere og mer detaljerte beskrivelser av roller og ansvar i programmets samspill med linjen, og sikre at disse er omforente. (Programeier, Skatteetatens programstyre og Tverretatlig programstyre)
4.4.1-6	Sikre tydelig eierskap til risiko og tiltak der hvor det reell myndighet ligger i egen linje. (Skatteetatens programstyre og Tverretatlig programstyre)
4.4.2-1	Sikre og følge opp forutsetninger for effektiv samhandling med linjeorganisasjonene og etatene. For de samarbeidende etatene bør gjennomføringsstrategier avklares og forankres spesielt, da programmets strategier i SSD i det vesentlige adresserer Skatteetatens tilnærminger. (Skatteetatens programstyre og Tverretatlig programstyre)
4.4.2-2	Sikre tydelige mål, krav og føringer i alle faser i prosjektutvikling og –gjennomføring som understøtter effektive beslutningsprosesser, herunder at involvering, koordinering og forankring skjer i tråd med programmets samlede behov. (Programledelsen/Prosjektstyrene).
4.4.2-3	Ved en betydelig overgang til produktorganisering i Skatteetaten bør det være klart hvordan styring av programmet skal ivaretas, og at risiko knyttet til at etaten endringskapasitet er akseptabel. (Skatteetatens programstyre og Programledelsen)
5.8-2	Sikre tilstrekkelig arkitekturkompetanse og -styring gjennom programmet, både av forretningsarkitekturen og den tekniske arkitekturen. (Programledelsen)
5.8-3	Sikre at programmet har en plan for tiltak dersom det skulle oppstå utfordringer/forsinkelser knyttet til etableringen av ny økonomikjerne og funksjonalitet på denne, og etablering av tjenester/applikasjoner på den nye skyplattformen. (Skatteetatens programstyre)
6.3-1	Tydeliggjøre i den generelle kontraktstrategien hvordan spesifikke kontraktstrategier for leveransebehov som oppstår gjennom prosjektet skal godkjennes innenfor programmets styringsstruktur og/eller innenfor Skatteetatens myndighetsstruktur iht. dennes standardiserte anskaffelsesprosess. (Programledelsen)
6.3-2	Kartlegge i hvilken grad eksisterende avtaler i samarbeidende etater er tilstrekkelige og egnede til å dekke samarbeidende etaters leveransebehov i programmet, og med utgangspunkt i dette kartlegge og planlegge behovet for eventuelle ny-anskaffelser. (Programledelsen)
6.3-3	Vurdere følgende for anskaffelsen av implementeringspartner for økonomikjernen (Programledelsen): <ul style="list-style-type: none"> • Etablere avtale med to leverandører/partnere • Etablere avtalemekanismer som gir mulighet for også å kunne gi resultatansvar til leverandøren(e).
8.2-2	Sikre at det i omfangsstyringen på prosjekt-nivå er konkrete prosesser for å identifisere forenklinger og reduksjoner, og at dette inngår i overordnede beslutninger og blir rapportert på. (Skatteetatens programstyre)
10.4-1	Gjennomgå estimat for prissatt nytte knyttet til å opprette og rapportere enkelpersonsforetak, og eventuelt andre nytte- og kostnadsestimater man er usikker på. (Programledelsen)

id	Tilråkning
10.4-2	Gjennomgå og eventuelt dempe anslag for ikke-prissatt nytte i lys at ikke-prissatt nytte fremstår som oppjustert siden forrige SSD, samtidig som mye nytte er flyttet fra ikke-prissatt til prissatt. (Programledelsen)
10.4-3	Dokumenter, for eksempel gjennom virkningsberegninger, betydningen av nye forutsetninger om prissatt nytte. (Programledelsen)
10.4-4	Gjør ferdig arbeidet med å knytte sammen nytte og kostnad av hvert enkelt tiltak, særlig tiltak som er aktuelle for å prioriteres inn og ut av programmet. (Programledelsen)

Vedlegg

A Grunnlagsdokumenter

Tabellen under viser dokumenter som har vært del av kvalitetssikringen.

id	Dokument/filnavn	Mottatt
1	Mandat Modernisering av den statlige innkrevingen (L) (2548146)	11.12.23
2	Utkast Sentralt styringsdokument Fremtidens Innkreving v 1.92	25.01.24
3	Vedlegg A1 – Fremtidens Innkreving i samarbeid med NAV v 3.0	08.01.24
4	Vedlegg A2 – Fremtidens Innkreving i samarbeid med Politiet v 3.0	08.01.24
5	Vedlegg A3 – Fremtidens Innkreving i samarbeid med Brønnøysundregistrene v 3.0	08.01.24
6	Vedlegg A4 – Fremtidens Innkreving i samarbeid med Lånekassen v 3.0	08.01.24
7	Vedlegg B – Revidert Problembeskrivelse og Behovsanalyse steg 2 v 2.91	08.01.24
8	Vedlegg C – Brukerinnsikt steg 2 v 2.91	08.01.24
9	Vedlegg D – Risikovurderinger steg 2 v 1.91	08.01.24
10	Vedlegg E – Kontraktstrategi og leveransemodeller steg 2 v 1.91	08.01.24
11	Vedlegg F – Kostnadsestimerer steg 2 v 1.92	25.01.24
12	Vedlegg G – Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse v 1.92	25.01.24
13	Vedlegg H – Gevinstrealiseringsplan v 1.92	25.01.24
14	Vedlegg I – Overordnet personvernkonsekvensvurdering (DPIA) steg 1 og steg 2 v 1.0	08.01.24
15	Vedlegg J – Juridisk styringsdokument steg 2 v 1.91	08.01.24
16	Vedlegg K – 2023 Usikkerhetsanalyse FI steg 2	08.01.24
17	Kostnader FI v 0.97 (etter leveranse av SSD til FIN des 2023)	25.01.24
18	Masterdokument – Evaluering av steg 1 – til kvalitetssikrer og FIN	25.01.24
19	Beregningsmodell – Samfunnsøkonomisk analyse	30.01.24
20	2023-12 Status Fremtidens Innkreving	08.02.24
21	2024-0207 – Temamøte gjennomføringsstrategi og plan	08.02.24
22	2024-0207 – Temamøte kostnadsestimering	08.02.24
23	Svar på notat 1 – Gjennomføringsstrategi og plan	07.03.24
24	Konkurransesgrunnlag	07.03.24
25	Konkurransestrategi	07.03.24
26	2024-0307 – Temamøte steg 1	02.04.24

B Oversikt over møter og samlinger

Som en del av kvalitetssikringen er det gjennomført flere møter og samlinger med relevante aktører, relatert til tiltakets omfang og innhold. Tabellen under oppsummerer større møter og samlinger gjennomført i kvalitetssikringen. Tabellen omfatter ikke statusmøter, formøter, andre møter i mindre grupper og intervjuer.

Møter/samlinger med Finansdepartementet og Fremtidens Innkreving

id	Møter/samlinger	Dato
1	Oppstartsmøte	18.01.24
2	Temamøte – Kostnadsestimering	07.02.24
3	Temamøte – Gjennomføringsstrategi og plan	07.02.24
4	Temamøte – Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering	06.03.24
5	Temamøte – Status steg 1	07.03.24
6	Usikkerhetsanalyse – Estimatusikkerhet del 1	11.03.24
7	Usikkerhetsanalyse – Estimatusikkerhet del 2	12.03.24
8	Usikkerhetsanalyse – Hendelsesusikkerhet del 1	13.03.24
9	Usikkerhetsanalyse – Hendelsesusikkerhet del 2	14.03.24
10	Presentasjon av hovedfunn	22.04.24

Møter/samlinger med samarbeidende etater

id	Møter/samlinger	Dato
1	NAV	11.03.24
2	Politiet	12.03.24
3	Lånekassen	22.03.24
4	Brønnøysundregistrene	22.03.24

C Notat 1

Se notat i eget bilag.

D Usikkerhetsanalysen

Se notat i eget bilag.

Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no

Metier
Hovfaret 10
0275 Oslo

post@metier.no
metier.no