

**Kvalitetssikring fase 1
(KS1 – Konseptvalg) av
Fornyelse av TVIST-
systemene**

Rapport til Finansdepartement

Kvalitetssikring fase 1 (KS1 – Konseptvalg) av Fornyelse av TVIST-systemene

Rapport til Finansdepartement

Versjon.: 1.0

Dato: 22.02.2013

Ansvarlig: Svein Olaussen

Øvrige forfattere: Øyvind Tendal, Erlend Reigstad, Kristin Kaarstad og Helge Bremnes

Sammendrag

Hovedkonklusjon

Metier AS og Møreforskning Molde AS (heretter EKS) anbefaler at prosjektet gjennomføres. Tiltaket er nødvendig for å kunne videreføre en hensiktsmessig utøvelse av fastsettelse, innkreving og kontroll. Av de forskjellige alternativene anbefaler EKS at man tar utgangspunkt i modernisering med funksjonelle forbedringer for fastsettelse og innkreving samt modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer for kontrollområdet.

EKS er imidlertid av den oppfatning at det er et betydelig potensial gjennom å benytte elementer fra de andre alternativene. I tillegg må man søke å øke nyttesiden og å redusere kostnadsestimatene til forvaltning, drift og vedlikehold.

Fleksibilitet forutsettes lagt til grunn med hensyn til nyutvikling, kjøp av tjenester, bruk av standardssystem og hylleware samt mulig bruk av ny teknologi. De ulike valg konkretiseres i forprosjekt for den enkelte løsning. Videreutvikling baseres på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper.

P50 for investeringskostnadene til prosjektene summerer seg til 720 MNOK. Total P85 er 830 MNOK.

Målprioritering i prosjektet anbefales å være 1. omfang/kvalitet, 2. kostnad og 3. tid.

EKS har gitt konkrete anbefalinger for forprosjektfasen.

Bakgrunn

TVIST-systemene er utviklet i programmeringsspråket Sysdul og support på denne teknologiske plattformen bortfaller i 2018. TAD fremhever at det er viktig å identifisere og gjennomføre tiltak "for å sikre riktig fastsettelse, rettidig innbetaling og kontroll med innenlandske avgifter også etter 2018".

Rammer for utredningen

Problemstillingen med en end-of-life situasjon støttes. End-of-life situasjonen kommer som følge av en utdøende teknologi der leverandøren ønsker å fase ut denne teknologien.

Den valgte problemstillingen er snever og avgrenser i prinsippet utredningen til én konseptuell løsning: "nytt IT-system", primært som en vedlikeholdsinvestering. Dette kan forsvares gjennom en tydelig sammenheng mellom IT-systemene og etatens evne til å utføre pålagte oppgaver som er politisk- og lovmessig forankret. Valg av riktig IT-prosjekt må allikevel vurderes i forhold til mer overordnede perspektiver. Valgte problemstilling er drøftet i forhold til:

- Et overordnet prosessperspektiv for etaten og samhandlende etater
- Et overordnet IKT-strategisk perspektiv

Begge disse overordnede perspektivene reiser relevante spørsmål for konseptvalget og er dermed sentrale i vurderinger av KVUen.

Behovsanalyse

Fornyelse av TVIST-systemene er ikke drevet av endringsbehov utløst av endringer i politiske mål, lover og forskrifter, men av et behov for å opprettholde en innfrielse av normative behov, uttrykt gjennom etatsmål. EKS støtter at etatens overordnede mål representerer et relevant samfunnsmessig behov som kan bli underoppfyllt dersom det ikke gjøres noe med Toll- og avgiftsetatens IT-systemer.

EKS støtter det tiltaksutløsende behovet som er definert i KVUen, men fremhever at vi vurderer tidskritikaliteten som noe mindre enn hva TAD har gjort.

EKS mener at KVUens behovsanalyse fanger opp de vesentligste behov men at interessentene med fordel i større grad kunne ha blitt involvert gjennom en dypere og bredere prosess. Dette kunne bl.a. bidratt til å belyse behov eller muligheter for forbedringer.

Overordnet strategidokument

EKS mener at samfunnsmålet beskriver nytten eller verdiskapningen for samfunnet på en god måte. Samfunnsmålet er også tilfredsstillende forankret. Det er viktig å utforme tiltaket på en god måte slik at teknologi- og arkitekturvalg sikrer levedyktighet.

EKS mener at effektmålene beskriver effekten og den nytten tiltaket skal føre til for brukerne på en tilfredsstillende måte. Imidlertid anbefales at kriteriene konkretiseres med presis angivelse av utgangssituasjon og måltall.

Prosjektets relevans er god. Sammenhengen med fremtidige prosjektporteføljeplaner er noe uklar, dog akseptabel i nåværende fase, men må gjøres tydeligere i forprosjekt.

EKS kan ikke se at prosessen for å komme fram til måldefinisjonene er dokumentert. Interessenter utover TAD burde vært bedre involvert i dette arbeidet.

Overordnet kravdokument

EKS understreker at krav bør være relevante og potensielt vesentlige for valg av konsept.

Det anbefales at antall absolutte krav reduseres slik at kun K1.2, K1.3 og K4.6 blir gjeldende. De tre absolutte krav er forankret i eksternt gitte lover, regler, instruksjer etc.

En rekke av de andre kravene (bør-krav) som er relatert til effekter blir inkludert som prissatte effekter i den samfunnsøkonomske analysen. Bør-krav som ikke kan prissettes, behandles som ikke-prissatte effekter. I KVUen er det gjort en oppstilling over ikke-prissatte effekter som i stor grad dekker de gjenstående bør-kravene, men uten at det er en fullgod kobling mot kravene.

Mulighetsstudie

TAD sin mulighetsstudie er oversiktlig dokumentert og fremgangsmåten er i utgangspunktet akseptabel. EKS vurderer at de alternativene som er vurdert i KVUen er forskjellige strategier for å realisere nye løsninger.

Grovsilingen synes konsistent i måten det er gjort på, men EKS har påpekt svakheter og mener at noen alternativer forkastes på for tynt grunnlag.

EKS mener samlet sett at det er en utfordring at mulighetsstudien primært drøfter muligheter i “en dimensjon” (realiseringsstrategi) og innebærer en form for utskifting av alle TVIST-systemene innenfor omtrent samme tidsrom. Det “slås” så fast at det er uhensiktsmessig (“funksjonelt, kostnadmessig, og med hensyn på risiko”) å velge et utsettelsesalternativ innenfor ett område i kortere eller lengre tidsrom. Konseptene kan sies å inneholde forskjellige ambisjonsnivåer, men med relativt små forskjeller. Med bakgrunn i disse forhold anbefalte EKS tilleggsutredninger med hovedfokus på:

- Samarbeid med andre etater, både Statens vegvesen og Statens innkrevingsentral
- Mulig reduksjon av tiltaket
- Mulig utsettelse av ferdigstillestidspunkt og økt fokus på prosessforbedring

Beslutningsprosesser omkring tilleggsutredninger og selve utredningene har vært utfordrende. EKS mener at alternativet der SI tar over innkreving for motorvognavgifter kunne vært et konkurransedyktig alternativ. Imidlertid vurderte Finansdepartementet at dagens grensesnitt og oppgavefordeling var hensiktsmessig mellom TAD og Statens innkrevingsentral. EKS tar Finansdepartementets føring til etterretning med den konsekvens at SI-alternativene utgår.

Øvrige tilleggsutredninger for å utforske mulighetsrommet resulterte ikke i vesentlige endringer i form av nye konsepter. Tilleggsutredningen ga imidlertid økt innsyn og større forståelse for Toll- og avgiftsetaten sin virksomhet.

Prosjektets alternativanalyse

Slik analysen er fremsatt vil alle alternativer ha negativ neddiskontert nåverdi. Slik sett er alle alternativene ulønnsomme. Det kan ikke bare argumenteres med at prosjektene er lønnsomme på grunn av at avgiftsinnkrevingen er i størrelsesorden 80 milliarder kroner, da dette i prinsippet kun er en omfordeling av samfunnets overskudd.

Direkte nytteeffekter av alternative IKT-løsninger for primærinteressentene bør heller relateres til hvorvidt de ulike alternativene er i stand til å ivareta tjenesteytingen på en tilfredsstillende måte. Dvs. gevinstene må relateres til hvorvidt alternativene ivaretar implementeringen av myndighetenes avgiftspolitik (blir avgiftene satt rett, er systemet transparent, osv.).

Det er utenfor EKS sitt mandat å vurdere hvorvidt avgiftsinnkreving, hvor et IKT-system anses som helt nødvendig, er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et alternativ er derfor å anta at dette er tilfelle – og spesifisere tilstrekkelig omfang, kvalitet og fleksibilitet.

Det at det er spesifiserte nytteeffekter gjør at EKS har valgt samme fremgangsmåte med nytte-kostnadsanalyse. EKS mener dog at det er flere potensielle nytteeffekter som kunne økt kvaliteten på analysen.

Anbefalinger for forprosjektfasen

Nedenfor er gitt en oppsummering av EKS sine anbefalinger for forprosjektfasen:

Område	Anbefalinger
Sentralt styringsdokument	KS2 gjennomføres som en del av forprosjektet. Det utarbeides et sentralt styringsdokument i henhold til retningslinjer gitt av Finansdepartementet.

	EKS har gitt konkrete tilrådinger knyttet til følgende temaer • Gjennomføringsstrategi/styringsmessig fleksibilitet • Prosessforbedringer/benchmarking • Bruk av hyllevare/standardsystemer eller kjøp av tjenester • Kontraktstrategi
Suksessfaktorer og fallgruver	Tilstrekkelig med interne ressurser En viktig faktor for god gjennomføringsevne over flere år er tilgang på nødvendig antall godt kvalifiserte interne ressurser, og da spesielt ressurser med forretningskompetanse. Dette må sikres. 2018 som end-of-life Det bør inngås dialog med leverandører som kan supportere Sysdul for å ha sikkerhet for en eventuell forlengelse av support utover 2018. Etablere og implementere metoder og rammeverk Det bør implementeres forbedringer i porteføljeplanleggingen og -styring og på den måten kan man få frem viktig beslutningsinformasjon om forbedringstiltak og innfasing. Det bør etableres og implementeres SOA-styringsmodell TAD bør utvikle et IKT-miljø basert på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper for fornying og forvaltning av systemporteføljen.
Usikkerheter	TAD bør implementere prosesser og rutiner for å redusere risikoen og realisere oppsidepotensialet gjennom løpende ajourhold av usikkerhetsbildet (både nytte og kostnad) og tiltakslisten samtidig som virkningsfulle tiltak gjennomføres
Gevinstrealiseringsplan	Starte dedikerte aktiviteter for gevinstrealisering gjennom en gevinstrealiseringsplan
Fagdepartement som prosjekteier	Spesiell oppmerksomhet på: • Helsesjekk • Styring og oppfølging • Rapportering

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	9
1.1	Oppdraget	9
1.2	Grunnlagsdokumenter	9
1.3	Gjennomføring av kvalitetssikringen	9
1.4	Uavhengighet	11
1.5	Oppbygging av rapporten	11
2	Rammer for utredningen.....	12
2.1	Innledning.....	12
2.2	Faktagrunnlag	12
2.3	Vurderinger.....	14
2.4	Konklusjon.....	17
3	Behovsanalyse	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Faktagrunnlag	18
3.3	Vurderinger.....	24
3.4	Konklusjon.....	28
4	Overordnet strategidokument	29
4.1	Innledning.....	29
4.2	Faktagrunnlag	30
4.3	Vurderinger.....	32
4.4	Konklusjon.....	35
5	Overordnet kravdokument	36
5.1	Innledning.....	36
5.2	Faktagrunnlag	37
5.3	Vurderinger.....	38
5.4	Konklusjon.....	40
6	Mulighetsstudie.....	41
6.1	Innledning.....	41
6.2	Faktagrunnlag	41
6.3	Vurderinger.....	45
6.4	Tilleggsutredninger	47
6.5	Konklusjon.....	51
7	Prosjektets alternativanalyse	52
7.1	Innledning.....	52
7.2	Faktagrunnlag	53
7.3	Vurderinger.....	56
7.4	Konklusjon.....	58
8	EKS sin alternativanalyse	60

8.1	Innledning.....	60
8.2	Analyserte alternativ i KVV	60
8.3	Analyserte alternativ i KS1.....	60
8.4	Metode og forutsetninger.....	61
8.5	Investeringskostnader	63
8.6	Samfunnsøkonomisk analyse	65
8.7	S-kurver.....	69
8.8	Sensitivitetsanalyse	70
8.9	Anbefaling av konsept og rammebetingelser	71
8.10	Finansieringsplan	74
8.11	Hovedkonklusjon	74
9	Anbefalinger for forprosjektfasen	75
9.1	Innledning.....	75
9.2	Sentralt styringsdokument	76
9.3	Elementer som videreføres til Sentralt styringsdokument	76
9.4	Suksessfaktorer og fallgruver	79
9.5	Usikkerheter	82
9.6	Gevinstrealiseringsplan	83
9.7	Fagdepartement som prosjekteier	83
Vedlegg 1.	Grunnlagsdokumenter	86
Vedlegg 2.	Møter og intervjuer i kvalitetssikringen.....	90
Vedlegg 3.	Notat nr. 1 KS1 – Fornyelse av TVIST-systemene.....	94
Vedlegg 4.	Analysemodell EKS sin alternativanalyse	97
Vedlegg 5.	Dokumentasjon kostnadsposter EKS sin alternativanalyse.....	100
Vedlegg 6.	Dokumentasjon nytteeffekter EKS sin alternativanalyse	104
Vedlegg 7.	Dokumentasjon usikkerhetsdrivere EKS sin alternativanalyse	106
Vedlegg 8.	Dokumentasjon helhetsanalyse	110

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Metier AS og Møreforsking Molde AS (heretter EKS¹) har med bakgrunn i gjeldende rammeavtale med Finansdepartementet og avrop fra Finansdepartementet av 11.11.2011, fullført kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) for fornyelse av TVIST-systemene i Toll- og avgiftsetaten.

1.2 Grunnlagsdokumenter

I Vedlegg 1 er det listet opp mottatte grunnlagsdokumenter.

Underlaget for kvalitetssikringen har vært Toll- og avgiftsetaten (heretter TAD) sin KVV, Forstudie – fornyelse av TVIST-systemene. KVV-en inneholder følgende kapitler: Behovsanalyse, Overordnet strategi, Overordnede krav, Mulighetsstudie, Alternativanalyse og Føringer for forprosjektfasen.

Forstudien inkluderte de tre vedleggene Beskrivelse av virksomhetsprosessene - Nivå 1, 2 og 3, Usikkerhetsanalyse og Arkitektur, teknologi og trender.

Det er under KS1-prosessen blitt utarbeidet en rekke tilleggsdokumenter.

Det er den samlede dokumentasjonen pluss informasjon gitt i møter, workshops, e-poster etc. som er lagt til grunn for KS1 og er benevnt som TAD sin KVV.

1.3 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Kvalitetssikringen er gjennomført i henhold til de krav som stilles i rammeavtalen "Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ" inngått med Finansdepartementet 4. mars 2011 (heretter Rammeavtalen). Rammeavtalens kapittel 5 beskriver innholdet i KS1:

- Gjennomgang og vurdering av kapitlene/dokumentene behovsanalyse, strategikapittel, overordnet kravdokument, mulighetsstudie, alternativanalyse og føringer for forprosjektfasen (inkludert gjennomføringsstrategi)
- Gjennomføring av en selvstendig alternativanalyse i henhold til Finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser" (FIN 2005), samt usikkerhetsanalyse av kontantstrøm
- Anbefaling om konseptvalg
- Vurderinger og anbefalinger for forprosjektfasen

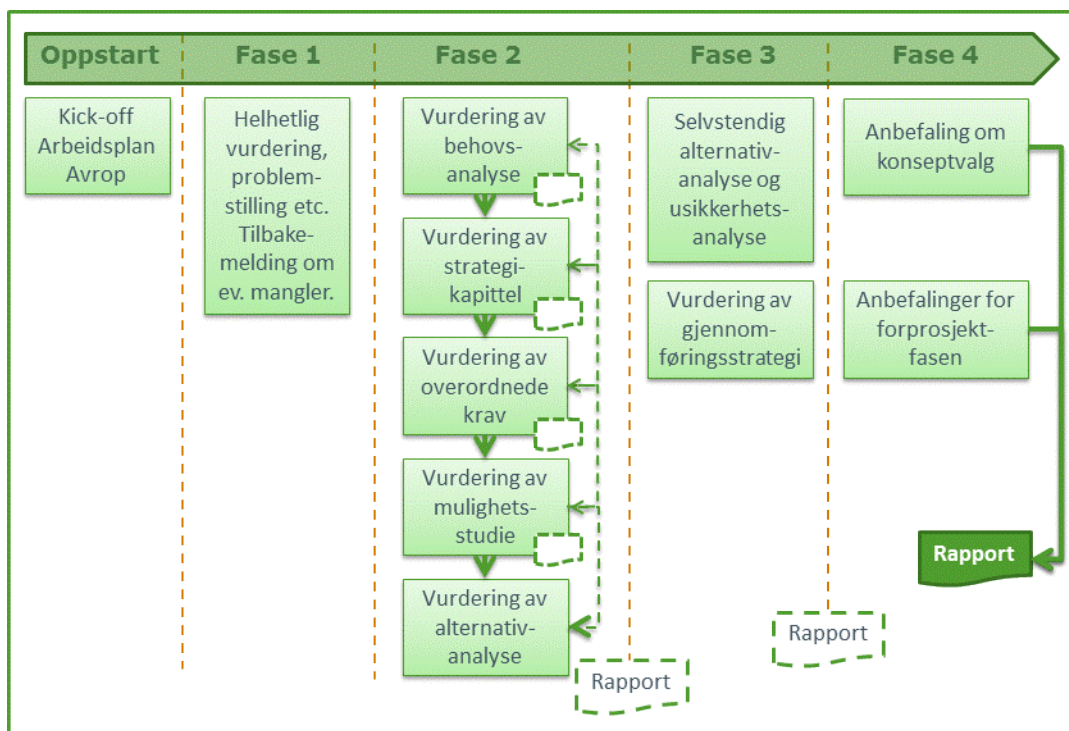
Videre er bl.a. Finansdepartementets veileder nr. 3 Felles begrepsapparat KS 1 (FIN 2008) og veilederne nr. 6, 8, 9, 10 og 11 (FIN 2010) lagt til grunn for kvalitetssikringen.

¹ Ekstern kvalitetssikrer

Det er i rammeavtalen gitt følgende føringer for gjennomføringen, jfr. rammeavtalens punkt 5.3 "Grunnleggende forutsetninger":

KVU/KL skal i henhold til kapiteldisposisjonen være bygget opp i en logisk sekvens. Leverandøren må begynne med å se over behovsanalysen og deretter strategikapitlet osv. Dersom det er grunnleggende mangler eller inkonsistenser i foregående kapitler, vil det ikke være grunnlag for å gå videre i kvalitetssikringen før dette er rettet opp. Eventuelle mangler eller inkonsistenser må påpekes så snart som mulig etter avrop, slik at fagdepartementet kan få mulighet til å sørge for nødvendig oppretting.

Med leverandør her menes EKS. Figuren nedenfor viser oppdragets faser, hovedprosesser og hovedaktiviteter. Rapporten er i kvalitetssikringsperioden blitt bygget opp gradvis.



Figur 1 Plan for gjennomføring av kvalitetssikringen

EKS har gjennomført intervjuer med sentrale personer og interessenter i og utenfor prosjektet. En oversikt over hvem EKS har hatt møter med, er gitt i Vedlegg 2. Informasjon fremkommet gjennom gruppesamlinger, arbeidsmøter og intervjuer har vært et supplement til grunnlagsdokumentene. Enkelte mangler i grunnlagsdokumentasjonen er under KS1-prosessen blitt utbedret av prosjektet gjennom e-poster, notater og tilleggsk dokumentasjon.

Høsten 2012 ble det engasjert en underleverandør til EKS som var tiltenkt en rolle i forbindelse med gjennomføring av "Proof of concept" aktiviteter i forbindelse med alternativer med Statens innkrevingssentral. Proof of concept ble imidlertid ikke aktuelt å gjennomføre, jfr. kapittel 6.4.1.

En prosess hvor deler av styringsdokumentasjonen ble forbedret mens KS1 pågikk, utfordrer den nøytralitet som EKS skal ha. Bl.a. har det blitt utarbeidet nye alternativer som er definert og beskrevet i egne dokumenter som tilleggskutredninger. Nøytraliteten har blitt ivaretatt gjennom at EKS har stilt spørsmål, påpekt områder med forbedringspotensial, anbefalt utarbeidet

tilleggsdokumentasjon men ikke vært med på selve utarbeidelsen. EKS har lagt stor vekt på å ivareta nøytralitet.

Samlet har grunnlagsdokumentasjonen med utbedringer, tilleggsdokumentasjon, gruppesamlingene, arbeidsmøter og intervjuer gitt et tilstrekkelig godt bilde av den gjennomførte planprosessen, de gjeldende planer for prosjektet og de utfordringer som prosjektet står overfor.

Foreløpig presentasjon av rapportens konklusjoner ble gitt i møte med Finansdepartementet den 31. januar 2013. Endelig versjon av KS1-rapporten ble deretter ferdigstilt 22. februar 2013.

1.4 Uavhengighet

Kvalitetssikringen er gjennomført uten føringer fra oppdragsgiver ut over det som fremgår av presiseringer i oppdragsbeskrivelsen. De vurderinger, analyser og anbefalinger som fremkommer i denne rapporten gjenspeiler EKS sin oppfatning gjort på et selvstendig grunnlag.

1.5 Oppbygging av rapporten

Denne rapporten er bygd opp i samsvar med de krav som finnes i Rammeavtalen. Kapittel 2 er en gjennomgang av rammene for utredningen. Kapittel 3 - 7 er en gjennomgang og vurdering av prosjektets foreliggende plandokumenter innenfor behovsanalyse, strategi og mål, overordnede krav, mulighetsstudie og alternativanalyse. I kapitlene 2 - 6 er det først en innledning som angir hvilke krav som settes innenfor respektive område, dernest en beskrivelse av styringsdokumentasjonen (faktagrunnlag) og avslutningsvis presenteres EKS sine vurderinger.

Kapittel 7 omhandler prosjektets alternativanalyse og etterfølges av kapittel 8 som inneholder EKS sin egen selvstendige alternativanalyse.

Kapittel 9 inneholder vurderinger og anbefalinger for forprosjektfasen innenfor de områder som rammeavtalen fastsetter.

2 Rammer for utredningen

2.1 Innledning

Dette kapitlet presenterer faktagrunnlag og vurderinger knyttet til den problemstilling og de rammer for KVUen som er valgt, samt til organisering og styring av arbeidet.

Rammene for KVUen er gitt gjennom en definert problemstilling, avgrensninger og føringer gitt fra oppdragsgiver. I Finansdepartementets veileder nr. 9 vektlegges det at beslutningsunderlaget må inneholde en drøfting av den konseptuelle tilnærmingen til problemstillingen som er valgt. Dette for å oppnå trygghet for at konseptvalget er definert på et hensiktsmessig detaljnivå. Det bør redegjøres for relevante føringer for valgt problemstilling, og hvilken forankring disse har. Videre bør det fremgå hvorvidt det finnes et omforent ambisjonsnivå for tiltaket før utredningen starter. Organisering og styring bør tilpasses kompleksiteten i beslutningssituasjonen for å sikre god kvalitet på beslutningsunderlaget.

2.2 Faktagrunnlag

2.2.1 Problemstillingen

Problemstillingen som legges til grunn for KVUen beskrives kort i utredningens innledning, sitat:

“TVIST-systemene er utviklet i programmeringsspråket Sysdul, og i 2010 orienterte leverandøren om at support på denne teknologiske plattformen bortfaller i 2018. For å sikre riktig fastsettelse, rettidig innbetaling og kontroll med innenlandske avgifter også etter 2018 er det nødvendig å identifisere og gjennomføre aktuelle tiltak innen denne tid.”

2.2.2 Føringer

Finansdepartementet gir i oppdragsbrevet [3] til TAD følgende eksplisitte føringer for forstudien:

- “End of Life” for Sysdul i 2018 er en avgjørende forutsetning for prosjektet. Denne forutsetningen bør undersøkes nærmere, og alternative tilnærminger vurderes, herunder om det er aktuelt å differensiere tiltakene knyttet til enkeltsystemene
- Omfanget av prosjektet bør vurderes nærmere, herunder hensiktsmessigheten av at alle TVIST-systemene inkluderes i prosjektet
- Prosessforbedringsalternativet bør vurderes og utredes nærmere for de enkelte systemene. En slik konkretisering kan innebære at “moderniseringsalternativet” kan deles i flere konseptvalg
- Etatens gjennomføringsevne for et så omfattende prosjekt må vurderes

Videre gis det føringer gjennom følgende formuleringer, sitat:

“[...] toll- og avgiftsetatens strategiske IT-plan [...] kan anses som en rammebetingelse for prosjektet [...]”

“[...] at TAD i det videre arbeidet ser etatens virksomhetsarkitektur, IT-arkitektur, porteføljestyling og arbeidsoppgaver og -prosesser i en sammenheng[...].”

“[...] det bør vurderes om et større fornyelsesprosjekt i etaten... kan medføre gevinster i oppgaveløsningen [...]”

I løpet av kvalitetssikringsprosessen har Finansdepartementet gitt følgende føringer for utredningen:

- Finansdepartementet anser dagens grensesnitt mellom Statens vegvesen og TAD som hensiktsmessig. Det er derfor ikke aktuelt å utrede alternativer som innebærer en endring av dagens grensesnitt
- Finansdepartementet mener det ikke er grunnlag for å gå videre med utredning av alternativer der Statens innkrevingssentral (SI) fungerer som en IT-leverandør for TAD eller der SI overtar deler av innkrevingprosessen

Bakgrunnen for disse føringene beskrives mer utfyllende i kapittel 6 Mulighetsstudie.

2.2.3 Avgrensninger

Primært er KVUen avgrenset til å utrede fornyelse av et klart definert antall systemer i TVIST-porteføljen. Videre beskrives det i KVUens innledningskapittel at det ikke vurderes alternativer som ligger utenfor etatens ansvarsområde. Heller ikke muligheten for å gå tilbake til manuelle løsninger er vurdert, da dette anses urealistisk.

I KVUens kapittel 3.4.4 er det kort presisert en avgrensning av TVIST-systemene, der det vektlegges at det er “produksjonssystemene” utviklet på Sysdul-teknologi som skal fornyes. Dette inkluderer ikke nettsjenester og innrapportering fra næringslivet/privatpersoner, samt TAD sine rapporteringsløsninger, som er utviklet separat på annen teknologi. I tillegg er tiltaket avgrenset opp mot andre tiltak som inngår i TAD sin IT-strategi. Disse beskrives videre i kapittel 4 Overordnet strategidokument.

2.2.4 Organisering og styring

TAD har på oppdrag fra Finansdepartementet vært ansvarlig utførende enhet. Gjennomføringen av arbeidet har vært organisert som et prosjekt hvor tolldirektøren, berørte avdelingsdirektører i fagavdelinger og avdelingsdirektør IT har inngått i styringsgruppen. Prosjektleder og kvalitetssikringsfunksjon ble bemannet med eksterne ressurser, og prosjektgruppen med en kombinasjon av interne og eksterne.

2.3 Vurderinger

2.3.1 Problemstilling

Problemstillingen i KVUen er konkret knyttet til et IT-teknisk problem. Den uønskede tilstanden er at TAD etter 2018 vil ha virksomhetskritiske og IT-intensive prosesser understøttet av IT-systemer uten support- og vedlikeholdsavtaler fra produktleverandør.

KVUen beskriver kort at TAD mottok et brev fra leverandøren den 9. september 2010, der det orienteres om at support på gjeldene teknologisk plattform vil bortfalle i 2018. I oppdragsbrevet [3] ber Finansdepartementet om at denne forutsetningen undersøkes nærmere og at alternative tilnærminger vurderes. EKS kan ikke se at dette er utført.

EKS har gjennomført møter med produktleverandør, og andre leverandører som kan tilby kompetanse på den teknologiske plattformen (Sysdul) [49]. Det er vår oppfatning at teknologien er døende. EKS vurderer at det gradvis vil bli mer utfordrende å sikre at plattformen takler den generelle teknologiske utviklingen og at risiko for uønskede situasjoner øker som følge av både teknologisk etterslep og tilgang på kompetanse. Det vurderes imidlertid ikke at 2018 er en absolutt tidsfrist for at tiltaket i sin helhet må være gjennomført. EKS støtter etaten i at en manglende support- og vedlikeholdsavtale vil medføre uakseptabel risiko i tjenesteproduksjonen. Imidlertid er vår vurdering at det er muligheter for å forlenge support- og vedlikeholdsavtalene i en tidsavgrenset periode, minimum 1-2 år, slik at en eventuell fornyelse av TVIST-systemene i større grad er styrt ut fra etatens behov og kapasitet og ikke en ekstern tidsfrist.

Den valgte problemstillingen er snever og avgrenser i prinsippet utredningen til én konseptuell løsning: “nytt IT-system”. Samtidig er det en tydelig sammenheng mellom IT-systemene og etatens evne til å utføre pålagte oppgaver som er politisk- og lovmessig forankret. Valgte problemstilling bør allikevel drøftes i forhold til:

- Et overordnet prosessperspektiv for etaten og samhandlende etater
- Et overordnet IKT-strategisk perspektiv

Det følgende gir EKS sine vurderinger av disse perspektivene.

Overordnet prosessperspektiv

I mandatet for KVUen gis det to føringer om at forbedring eller prosessforbedringer skal vurderes.

Første føring angir at det bør vurderes “prosessforbedringer for de enkelte systemene”. EKS oppfatter at dette er tolket i retning av en optimalisering av dagens prosesser/delprosesser gjennom forbedret IKT-støtte, noe utredningen inkluderer. Tilnærmingen til prosessanalysene er imidlertid noe innadvendte og IKT-fokuserte.

Andre føring går i retning av et større “grep” gjennom formuleringen om at det skal “vurderes om et større fornyelsesprosjekt i etaten [...] kan medføre gevinster i oppgaveløsningen”. TAD har hatt utfordringer med å identifisere noen større “grep” ut fra egen vurdering om at de har kontroll på sine virksomhetsprosesser og forbedrer disse løpende. Det at etaten ikke har hatt merknader fra Riksrevisjonen siden 1991 kan sies å underbygge en slik oppfatning. Det fremgår imidlertid av Strategisk IT-plan [7] at det er identifisert behov for forbedringstiltak

og forbedret IT-støtte i flere av virksomhetsprosessene. Dette drøftes videre i vurderingene av kapittel 6 Mulighetsstudie.

Et sentralt spørsmål i et prosessperspektiv (fornyelsesperspektiv) er om det eksisterer et vesentlig avvik mellom de primære mål som er satt for etaten og det de oppnår i dag. Gitt et eksisterende eller forventet fremtidig ytelsesgap burde problemstillingen være mer åpen, slik at tiltak knyttet til eksempelvis organisering, prosesser og kompetanse ble vurdert. EKS har ikke avdekket at etatens oppgaveløsning og resultatoppnåelse er et overordnet problem. Ansvarlig departement uttrykker at oppgaveløsning og resultater er gode eller tilfredsstillende. EKS mener derfor at et overordnet forbedringsperspektiv ikke nødvendigvis er riktig å legge til grunn for utredningen. Samtidig omhandler tiltaket primært en teknisk fornying uten (nye) positive gevinster. Det kan derfor være at mulige endringer og muligheter i organisering eller hovedprosesser burde vært belyst og utredet bedre. EKS vurderer imidlertid at dette kan og bør vurderes nærmere i et forprosjekt.

TAD har avgrenset utredningen til alternativer som ligger innenfor etatens ansvarsområde. Etatens grensesnitt med andre etater i en overordnet prosess- eller verdikjedetankegang, utfordres ikke. Under kvalitetssikringsprosessen har EKS kommet med synspunkter på denne avgrensningen. Det er stilt spørsmål om det er mulig at oppgaveløsningen kunne gjøres mer effektivt med justering av tekniske, oppgavemessige eller organisatoriske grensesnitt mellom samhandlende etater. Dette drøftes videre i kapittel 6 Mulighetsstudie.

Overordnet IKT-perspektiv

En konseptvalgutredning søker å identifisere 'riktig prosjekt'. I dette tilfelle riktig IKT-prosjekt. Et riktig IKT-prosjekt er typisk forankret i både virksomhetsstrategi og IKT-strategi, der IKT-strategien bl.a. gjennom IKT-arkitekturen skal sikre helhetlige og kostnadseffektive IKT-løsninger på tvers av det enkelte tiltak.

KVUen omhandler et IKT-tiltak som omfatter én av to virksomhetskritiske IKT-porteføljer i TAD som er definert som "produksjonssystemene". Som følge av tiltakets viktighet og omfang vil selve tiltaket og IKT-strategien langt på vei være to sider av samme sak. Valg av ny TVIST-plattform kan sies å være et konseptvalg knyttet både til selve tiltaket, men også til den IKT-strategien som skal være førende for andre tiltak de neste 10 årene eller mer. Herunder fremtidig fornyelse av både TVIST- og TVINN-porteføljen.

Konkret mener EKS at TAD står over for et betydelig veivalg hvor det tas beslutning om de skal videreføre en praksis der plattformen for å realisere kjernefunksjonalitet skal baseres på en "egenutviklingsstrategi" eller om det er andre strategier som over tid vil gi bedre nytte per investerte krone. I TAD sitt IT-Governance dokument [40] står det sentralt at "Standardsystemer skal benyttes der det er mulig" og videre at "Gjenbruk og samhandling skal prioriteres".

I forhold til problemstillingen i KVUen er det ikke entydig hvordan dette veivalget skal håndteres. Spørsmålet behandles videre i kapittel 4, avsnitt 4.2.5 Tiltakets relevans og innfasing i prosjektporteføljen.

2.3.2 Konseptuelle spørsmål

EKS vurderer at KVUen har til hensikt å belyse følgende konseptuelle spørsmål knyttet til problemstillingen:

- Hvilken fremskaffelsesstrategi/prosjektilnærming bør legges til grunn når de forskjellige TVIST-systemene skal fornyes? (Hyllevare, gjenbruk fra andre etater/land, konvertering, modernisering blir vurdert pr. virksomhetsområde og pr. system)
- Finnes det prosessforbedringer tilknyttet TVIST-systemene som bør inngå i tiltaket?

KVUen er forsøkt innrettet for å besvare disse spørsmålene, men EKS har merknader til vinkling og måten spørsmålene er utredet på. Dette vurderes videre i kapittel 6 Mulighetsstudie. EKS mener også at TAD i liten grad har tatt hensyn til føringer fra oppdragsgiver vedrørende forutsetningen om at 2018 er en absolutt forutsetning.

EKS mener at en større åpenhet og involvering av interessenter ville bidratt til bedre å belyse sentrale spørsmål knyttet til:

- Nødvendigheten av at tiltaket må gjennomføres i sin helhet før 2018
- Standardsystemer som et mulig plattformvalg
- Etatens oppgaveløsning sett i sammenheng med samhandlende etater, spesielt innen samme sektor

2.3.3 Føringer

EKS har ingen direkte kommentarer til føringene gitt i mandatet ut over det som er beskrevet vedrørende problemstilling (kap. 2.3.1) og konseptuelle spørsmål (kap. 2.3.2).

2.3.4 Avgrensninger

Utover de vurderinger som er gitt i kap. 2.3.1 bemerkes det at de avgrensninger som er gjort reduserer muligheten til å forbedre tjenester som berører etatens "kunder" direkte. Konkret gjelder dette nettjenester og innrapportering fra næringslivet/privatpersoner. Tiltaket omhandler primært etatens interne produksjonssystemer (med grensesnitt til samhandlende etater). Dette vil naturlig begrense muligheten til å realisere samfunnsmessige gevinster for eksterne brukere av tjenestene.

2.3.5 Organisering og styring

EKS vurderer at forstudien har vært godt forankret i etatens ledelse og i vedtatte strategier for IT-området. Det er vårt inntrykk at ansvarlig departement har gitt et tilstrekkelig klart oppdrag og hatt dialog underveis. EKS vurderer imidlertid at dialogen ikke har vært tilstrekkelig til at alle føringer er tatt hensyn til eller forstått på riktig måte av TAD. Dette gjelder tidligere omtalte føringer om å utfordre "End-of-life" i 2018 og etatens virksomhetsprosesser.

EKS mener at KVUen bærer preg av at den hovedsakelig er gjennomført i etaten sin interne og sentrale organisasjon. En bredere involvering av interessenter ville gitt en mer objektiv og åpen tilnærming.

EKS anbefalte tilleggsutredning av SI-alternativene. I forbindelse med dette la EKS vekt på at tilleggsutredningen burde organiseres slik at vurderingene skulle bli mer objektive og i større grad omforent mellom etatene. Fagdepartementets

mandat ga TAD oppdraget om å gjennomføre tilleggsutredninger i samarbeid med SI. EKS mener tilleggsoppdraget ikke ble tilrettelagt og gjennomført på en måte som ga ønsket objektivitet og enighet mellom de to etatene. Fagdepartementet kunne med tydeligere eierstyring bidratt til dette.

2.4 Konklusjon

Problemstillingen med en end-of-life situasjon støttes. End-of-life situasjonen kommer som følge av en utdøende teknologi der leverandøren ønsker å fase ut denne teknologien.

Den valgte problemstillingen er snever og avgrenser i prinsippet utredningen til én konseptuell løsning: "nytt IT-system", primært som en vedlikeholdsinvestering. Dette kan forsvares gjennom en tydelig sammenheng mellom IT-systemene og etatens evne til å utføre pålagte oppgaver som er politisk- og lovmessig forankret. Valg av riktig IT-prosjekt må allikevel vurderes i forhold til mer overordnede perspektiver. Valgte problemstilling er drøftet i forhold til:

- Et overordnet prosessperspektiv for etaten og samhandlende etater
- Et overordnet IKT-strategisk perspektiv

Begge disse overordnede perspektivene reiser relevante spørsmål for konseptvalget og er dermed sentrale i vurderinger av KVVUen.

.

3 Behovsanalyse

3.1 Innledning

Dette kapittelet beskriver EKS sine vurderinger og anbefalinger knyttet til behovsanalysen. Overordnet skal EKS vurdere hvorvidt det påtenkte tiltaket er relevant i forhold til samfunnsmessige behov og at det er sammenheng mellom virkninger av tiltaket og de behov eller mangler som er identifisert. Behovsanalysen skal belyse både ønskede og eventuelle uønskede konsekvenser. Det prosjekttløsende behov vurderes i forhold til tidskritikalitet og bestandighet.

Innledningsvis gis et sammendrag av det faktagrunnlaget som er beskrevet i KVUen, samt informasjon innhentet gjennom KS1-prosessen. Faktagrunnlaget skal gi leseren en overordnet forståelse av KVUen sitt innhold, men samtidig er det vektlagt de områder som er av spesiell interesse i forhold til kvalitetssikringen.

Det er sentralt at funn fra behovsvurdering og -analyse drøftes samlet, slik at motstridende behov synliggjøres og avveies. Gjennom drøfting og prioritering utledes behovsanalysens resultater:

- Prosjekttløsende behov som må, eller bør, løses innen en viss tid og som videre definerer investeringens mål
- Tilleggsbehov knyttet til oppnåelse av positive sideeffekter/ muligheter og behov for reduksjon av negative bivirkninger. Utformes som krav
- Relevante overordnede mål, lover og forskrifter som har en sammenheng mellom virkningen av tiltaket og problemstillingen. Utformes som krav

3.2 Faktagrunnlag

3.2.1 Situasjonsbeskrivelse

Dagens situasjon er beskrevet i KVUens kapittel 3.1 til 3.4, der etatens formål, virksomhetsprosesser, virksomhetsarkitektur og systemstøtte beskrives.

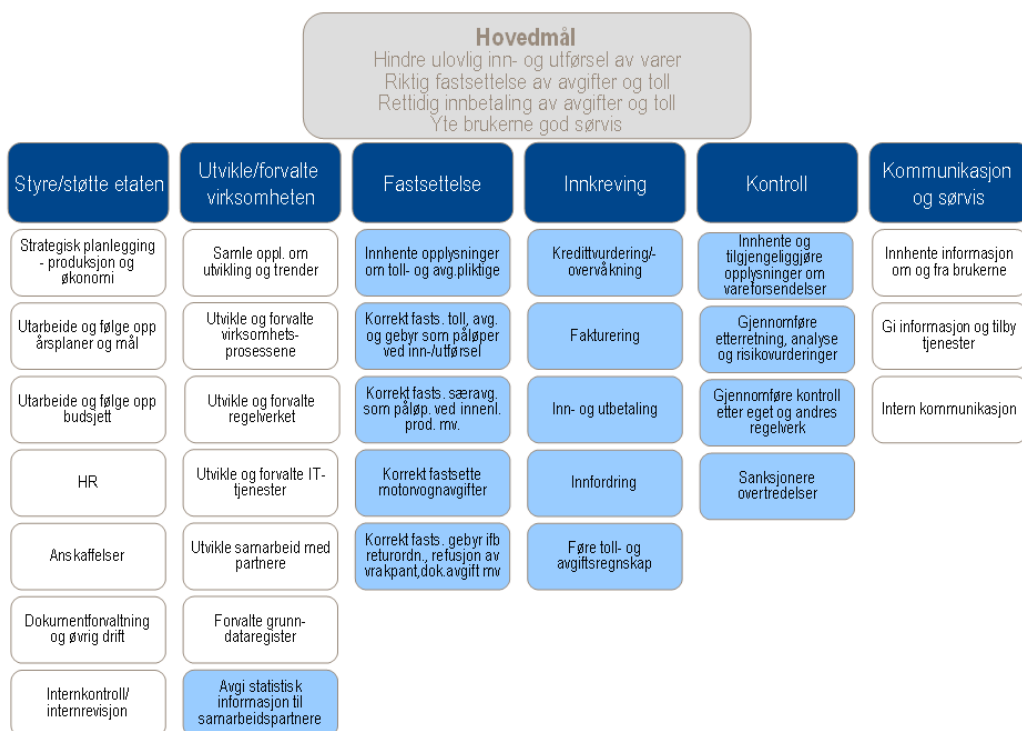
Etatens formål og hovedoppgaver

Toll- og avgiftsetaten er underlagt Finansdepartementet som har det overordnede ansvaret for forvaltning av toll- og avgiftssystemene. Dette omfatter utvikling og forvaltning av toll- og avgiftslovgivningen og styring av toll- og avgiftsadministrasjonen der formålet er å sikre god etterlevelse av regelverket, høy løsningsgrad, effektiv ressursbruk og god brukerbehandling.

Det overordnede målet med Toll- og avgiftsetaten er å a) hindre ulovlig inn- og utførsel av varer og b) å sikre riktig fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter til statskassen.

Virksomhetsprosesser

I KVUen fremgår det at alle virksomhetsprosesser i Toll- og avgiftsetaten ble beskrevet som en del av en IT-strategiprosess i 2010. Prosessene ble beskrevet på tre nivåer, der Figur 2 viser prosesskartet for de to første nivåene:



Figur 2 Virksomhetsprosesser

Prosessene, som i Figur 2 er merket med lyseblått, er i stor grad avhengig av velfungerende IKT-løsninger for de tre sentrale prosessene (mørkeblått) for denne KVUen:

Fastsettelse – aktiviteter angående innhenting av opplysninger om toll- og avgiftspliktige og om avgiftsobjekter, deklarerer, verifikasjon, beregning, vedtak, omberegning og klagebehandling

Innkrevning – aktiviteter i forbindelse med kredittvurdering/-overvåkning, fakturering, inn- og utbetalinger, innfordring, føring av toll- og avgiftsregnskapet, klagebehandling og sanksjonering

Kontroll – aktiviteter knyttet til samfunnsbeskyttelse og økonomisk kontroll. Dette inkluderer også å sanksjonere overtredelser og utføre kontrollaktiviteter på vegne av andre regelverkseiere

Etatens virksomhetsarkitektur og dagens IT-støtte

For å understøtte virksomhetsprosessene har TAD som en del av IT-strategien definert sin virksomhetsarkitektur, det vil si sammenhengen mellom prosessene (hva etaten gjør) og det informasjonsbehov som er nødvendig for å utføre dem. De store IT-produksjonssystemene beskrives å være avgjørende for etatens resultater knyttet til fastsettelse, innkreving og kontroll av toll og avgifter. Konsekvensene av mangelfulle IT-systemer beskrives som følger, sitat:

“[...]store negative konsekvenser for oppgaveløsingen. Konsekvensene kan være bortfall av inntekter, manglende muligheter til å implementere

avgiftspolitikken, dårligere kontrollvirksomhet i forhold til inn- og utførsel av varer og svekking av etatens og statens omdømme.”

De nevnte IT-produksjonssystemene er organisert i to IT-porteføljer kalt TVINN og TVIST, der det påtenkte tiltaket er knyttet til TVIST-porteføljen. Hvert år fastsettes og innkreves det avgifter for ca. 80 milliarder NOK ved bruk av TVIST-systemene som innbefatter innenlandske avgifter.

TVIST-systemene ble utviklet/anskaffet i tidsrommet 1996-2000 og er senere videreutviklet og tilpasset. Kompleksiteten vurderes i dag som høy, hvilket gjør det krevende å implementere endringer. Det består av ett standardsystem og seks egenutviklede IT-systemer.

Etatens kartlegging av TVIST-porteføljen viser at IT-systemene i all hovedsak er dekkende for oppgaveløsningen og har god kvalitet. Samtidig fremkommer det at alle de seks egenutviklede IT-systemene er bygget på en teknologisk plattform med behov for teknisk fornyelse. Systemene er basert på en utviklingsplattform og et programmeringsspråk som er utviklet og forvaltes av en norsk leverandør som har varslet at support og feilretting vil opphøre fra 2018.

TVINN-porteføljen håndterer toll, avgifter og gebyrer som påløper ved inn- og utførsel til/fra landet. TVINN-systemene var basert på samme teknologi som TVIST og er i dag delvis konvertert til ny teknologi. Resterende TVINN-systemer er under fornying i dag.

I strategisk IT-plan [7] fremgår det behov for IT-støtte som har sammenheng med relevante hovedprosesser for denne KVVUen og som representerer forbedret IT-støtte utover ren teknisk fornyelse.

TVIST-systemene

TVIST-systemene består i dag av følgende seks egenutviklede systemer som må fornyes:

AFS – Avgiftsfastsettelse innenlandske avgifter

AVSK – Avskilting av motorvogn

FKR – Felles kunderegister, personer og virksomheter

TRAV – Reskontro for motorvognavgifter

PUS – Personetterretning

VIRK – Virksomhetskontrollsystemet Toll- og avgiftsrevisjon

Teknologien

EKS har gjennomført møter og samtaler med leverandøren av den tekniske plattformen (verktøyet Genova og programmeringsspråket Sysdul), andre tjenesteleverandører med kompetanse og ressurser på plattformen, samt de viktigste virksomhetene som fortsatt har produktive IKT-løsninger på Genova/Sysdul.

Leverandøren ønsker å fase ut Sysdul, da dette er et gammelt språk som nå har liten utbredelse. I følge leverandøren har de fleste av kundene, som benyttet Sysdul i sine systemer, enten faset ut disse systemene eller er i ferd med å fase ut systemene.

Både leverandøren og tjenesteleverandørene bekrefter at selv om verktøyet støtter Java, lar det seg ikke gjøre å konvertere systemer utviklet i Sysdul til Java.

Årsaken til dette er at kodespråket og arkitekturen, dvs. hele systemets oppbygning, er forskjellig. Dette er i likhet med lignende språk og arkitekturer, f. eks. Oracle Forms.

Leverandøren, tjenesteleverandørene og virksomhetene bekrefter at det er vanskelig å få tilgang på kompetanse. Sysdul har liten utbredelse og er et utgående språk. Det er vanskelig å få tak i konsulenter som ønsker å jobbe med en teknologi som er i ferd med å fases ut.

3.2.2 Samfunnsbehov

I KVUen utledes samfunnsbehovet av overordnede mål for Toll- og avgiftsetaten, med referanse til St.prop. 1 S (2011-2012), Programkategori 23.20. Skatte- og avgiftsadministrasjon. Overordnede mål, sitat:

“De overordnede mål for Toll- og avgiftsetaten er å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer, samt å sikre riktig fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Etaten skal yte god service. Hovedoppgavene er å:

- *tilrettelegge for effektiv inn- og utførsel av varer*
- *kontrollere gods, reisende og transportmidler (grensekontroll)*
- *forvalte deklarerings-, fastsettelses- og innkrevingssystemer som sikrer staten toll- og avgiftsinntekter*
- *kontrollere innbetaling av avgifter og toll og å avdekke unndragelser (økonomisk kontroll)*
- *forvalte regelverket, herunder å informere og veilede brukerne”*

Samfunnsbehovet for det påtenkte tiltaket, relatert til de virksomhetsprosesser som er understøttet av TVIST-systemene, er i KVUens kapittel 3.5 formulert som følger:

- i. **Sikre inntekter til fellesskapet gjennom riktig fastsettelse og rettidig innbetaling av innenlandske avgifter.**
- ii. **Avdekke overtredelser av regelverk med risikobasert kontroll**

TAD har i dokumentet “Leveranser IT-strategi, Sentrale føringer” [42] listet sentrale myndigheters føringer relatert til utvikling og bruk av IKT i offentlig sektor. Dette representerer normative behov og som er tatt inn i etatens IT-strategi.

3.2.3 Tiltaksutløsende behov

KVUen beskriver at når support på teknologien for TVIST-systemene opphører i 2018, vil det ikke være mulig å videreføre systemene. Videre at det ikke vil være mulig å tilpasse systemene ved endringer i avgiftspolitikken, eller endringer i grensesnitt mot f.eks. Statens vegvesen. Det tiltaksutløsende behovet er i KVUens kapittel 3.6 formulert som følger:

Opprettholdelse av effektive IT-systemer for riktig fastsettelse og rettidig innbetaling av innenlandske avgifter, samt for risikobasert kontroll.

3.2.4 Interessentanalyse

KVUen beskriver at kartlegging av interessenter som er berørt av tiltaket er basert på tilgjengelig dokumentasjon, samt møtevirksomhet og intervjuer. I kapittel 3.7 oppsummeres interessentanalysen med følgende tabell:

	Primærinteressent	Sekundærinteressent	Øvrige interessenter
Det offentlige			
Stortinget	X		
Finansdepartementet	X		
Toll- og avgiftsetaten	X		
Statens vegvesen	X		
Statens Innkrevingssentral	X		
Brønnøysundregistrene		X	
Skatteetaten		X	
Andre offentlige etater			X
Brukere (eksterne)			
Avgiftspliktige bedrifter	X		
Avgiftspliktige privatpersoner	X		

Tabell 1 Interessentanalyse

Interessenter er rangert i prioritert rekkefølge innen hver gruppe (*Det offentlige* og *Brukere*), og kategorier er definert som følger:

Primære interessenter – de som involveres direkte, som blir påvirket økonomisk eller på annen måte påvirkes på sitt ansvarsområde av tiltaket

Sekundære interessenter – tiltakets brukere eller de som har eller vil ha langsiktig utbytte av tiltaket

Øvrige interessenter – de som har, eller vil ha, sporadisk nytte eller ulempe av tiltaket, eller bli indirekte berørt av tiltaket

3.2.5 Interessenters behov

Interessenters behov er beskrevet i KUVens kapittel 3.7.1. I tillegg har EKS gjennomført møter med flere av interessentene. Der det har kommet frem ny informasjon beskrives dette eksplisitt i oppsummeringen som følger.

Primære interessenter

Stortinget – skal ivareta samfunnets interesser og har behov for:

- å sikre inntekter til fellesskapet gjennom innbetaling av innenlandske avgifter, samt å avdekke overtredelser av regelverk
- fleksibilitet i utforming av avgiftspolitikken
- rask og sikker implementering av vedtatte endringer i avgiftspolitikken

Finansdepartementet – har det overordnede ansvaret for forvaltning av avgiftssystemene og har, utover felles behov med Stortinget, behov for å sikre tilfredsstillende etterlevelse og implementering av regelverk.

I møte med EKS er det fra etatsansvarlige uttrykt en generell tilfredshet med TAD sin oppgaveløsning og resultatoppnåelse. Toll- og avgiftsetaten anses ikke å være i front i forhold til å utnytte IT i sektoren, noe de i større grad var tidligere. Hvorvidt det i de senere år har vært prioritert mindre midler til IT i etaten enn det burde, er uklart. Imidlertid er det klart at det har oppstått et forvaltningsetterslep som krever investeringer som ikke kan dekkes over vanlige tildelinger.

Statens vegvesen – har ansvar for motorvognregisteret Autosys som danner grunnlag for fastsettelse av motorvognavgiftene. Statens vegvesen har behov for effektiv utveksling av informasjon og elektroniske data knyttet til motorvogner.

Statens innkrevingssentral (SI) – krever inn penger for misligholdte avgifter på vegne av Toll- og avgiftsetaten. SI har i den sammenheng behov for å motta korrekt informasjon/data for å utføre innfordring og levere sporbare data for oppfølging av avregningsretur. SI hevder å ha gode IT-løsninger og kompetanse som gjør at de i større grad enn i dag kan påta seg ansvar og utføre innkrevingss- og innfordringsoppgaver på vegne av andre etater.

Avgiftspliktige bedrifter og privatpersoner – har behov for:

- riktig, rettidig og forutsigbar avgiftsberegning og innkreving
- å møte det offentlige på en enkel måte gjennom elektronisk innrapportering, samordning og gjenbruk av informasjon
- informasjon og veiledning for riktig innrapportering og innbetaling av avgifter

Sekundære interessenter

Brønnøysundregistrene – behov for å levere korrekte data fra enhetsregisteret og for effektiv samhandling og elektronisk utveksling av data

Skatteetaten – behov for å levere korrekte data fra folkeregisteret og for effektiv samhandling og elektronisk utveksling av data

Øvrige interessenter

Flere andre offentlige etater mottar data fra Toll- og avgiftsetaten gjennom elektroniske grensesnitt og på papir. Dette gjelder Statistisk sentralbyrå (SSB),

Opplysningsrådet for veitrafikken, Klima- og forurensningsdirektoratet og Økokrim.

I KVUen beskrives det at det ikke er registrert interessekonflikter i forbindelse med tiltaket.

3.2.6 Sammenstilling av interessentenes behov

KVUen oppsummerer behovsanalysen i kapittel 3.9 med følgende prioriterte sammenstilling av behov.

#	Interessentenes behov
B1	Riktig, rettidig og forutsigbar avgiftsberegning og -innkreving.
B2	Effektiv og målrettet kontrollvirksomhet gjennom god utvelgelse av kontrollobjekter.
B3	Økt fleksibilitet, samt rask og sikker implementering av endringer i avgiftspolitikken.
B4	Sikre at etaten leverer de definerte tjenester med riktig kvalitet og innen gitte ressurser
B5	Redusere arbeidsbyrden for næringslivet.
B6	Gjøre brukernes møte med det offentlige enklere gjennom elektronisk innrapportering, samordning og gjenbruk av informasjon.
B7	Informasjon og veiledning for riktig innrapportering og innbetaling av avgifter.
B8	Effektiv saksbehandling og oppgaveløsning gjennom god IT-støtte til arbeidsprosessene.
B9	Korrekt informasjon. Levere og motta korrekte og sporbare data i fm. avgiftsberegning til rett tid.
B10	Effektiv samhandling og utveksling av data digitalt.

Tabell 2 Sammenstilling av behov i KVUen

3.3 Vurderinger

3.3.1 Generelt

Behovsanalysen er utformet i henhold til de krav som stilles i utarbeidelse av en KVU, men på en metodisk noe enklere måte enn en anbefalt praksis om å benytte forskjellige metoder eller tilnærminger (normative, etterspørselsdrevne og interessegruppebaserte behov).

Sett i lys av rammene for utredningen mener EKS at KVUens behovsanalyse fanger de vesentligste behov. De definerte samfunnsbehov representerer normative behov og interessentkartleggingen burde i prinsippet fanget opp øvrige viktige behov. Imidlertid mener EKS at en vurdering av etterspørselsdrevne behov ville styrket utredningen. EKS har under sine vurderinger derfor tatt inn et avsnitt om etterspørselsdrevne behov. Ut over dette er vurderingene gitt i henhold til KVUens kapittelinndeling.

3.3.2 Situasjonsbeskrivelse

I KVUen sin situasjonsbeskrivelse er det vektlagt å beskrive sammenhengen mellom TVIST-systemene og de virksomhetsprosesser som skal realisere etatens målsettinger. Den situasjonen som utløser behov for et tiltak er rent teknisk begrunnet gjennom en situasjon som vil oppstå i 2018. Forenklet beskrives en situasjon hvor etaten i dag utfører sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, men hvor systemene som gjør dette mulig har begrenset levetid. Med andre ord kreves investeringer i nye IT-systemer for å opprettholde dagens tjenestekvalitet.

EKS mener at KVUen i utgangspunktet gir en for enkel begrunnelse for hvorfor teknologien må fases ut i sin helhet og for at det er et absolutt tidspunkt for når dette må være utført. I løpet av kvalitetssikringsprosessen har EKS gjennomført møter med leverandør av teknologien, kunder som benytter teknologien og relevante kompetansemiljøer [49]. På dette grunnlag mener EKS:

- a) Det er tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at teknologien TVIST i dag bygger på er døende og at det i løpet av relativt få år er nødvendig for TAD å komme over på en ny plattform for sine produksjonssystemer.
- b) Det er tilstrekkelig grunnlag for å hevde at en konverteringsstrategi (automatisert overgang til ny teknologi) ikke er en mulig løsning.
- c) Det er ikke en hendelse av teknisk karakter som utløser behov for at et tiltak må være utført innen 2018, men en mulig oppsigelse av support- og vedlikeholdsavtale. Teknisk risiko forbundet med videreføring av dagens teknologi vil gradvis øke i årene fremover som følge av opphør av avtale og tilgang på kompetanse.
- d) En leverandørs oppsigelse av en support- og vedlikeholdsavtale er ikke nødvendigvis absolutt. Det er sannsynlig at tidshorisonten kan påvirkes slik at etaten i større grad kan gjennomføre en fornyelse basert på egne behov fremfor en leverandørs behov. Det kan være felles interesse som kan utnyttes.

Situasjonsbeskrivelsen gir utover beskrivelse av den tekniske utfordringen lite grunnlag for å vurdere potensial for prosessforbedringer som inngår i KVUens mandat. Det er beskrevet områder som kan forbedres og hvor mer funksjonalitet i støttesystemene kan gi økt nytteverdi. Samtidig beskrives det i KVUen, og det uttrykkes klart fra TAD, at dagens hovedprosesser er hensiktsmessige, gir gode resultater og forbedres kontinuerlig og trinnvis. Dagens systemer beskrives også å være gode ut fra et funksjonelt perspektiv. Det er EKS sin forståelse at den fornyelsen som TAD mener er nødvendig primært omhandler grunnleggende funksjonalitet for å opprettholde velfungerende prosesser, og at ny funksjonalitet som kan gi merverdi mener TAD både kan og bør gjøres i etterkant av fornyelsen.

EKS kan bekrefte at TAD har godt dokumenterte prosesser, og en klar oppfatning av hvordan systemene skal understøtte disse og samtidig tilrettelegge for fremtidige forbedringer. Imidlertid kan EKS ikke se at det er gjennomført noen aktiviteter i forhold til å utfordre dagens virksomhetsprosesser i et mer helhetlig verdikjede-perspektiv med målsetting om å identifisere mulige endringer for å effektivisere toll- og avgiftsetaten. EKS mener dette burde vært mer sentralt for en investering av dette omfang. I en slik prosess ville det være naturlig å involvere bl.a. samhandlende etater, "kunder" etc. og som dermed kunne bidratt til en mer åpen og objektiv vurdering av egen effektivitet. Dette ville gitt et viktig grunnlag for å forankre og begrunne et rent IKT-rettet tiltak, eller faktisk åpnet for

et mer helhetlig perspektiv der nye IKT-løsninger skal støtte og/eller muliggjøre mer optimale strukturer og prosesser.

3.3.3 Samfunnsbehov

Fornyelse av TVIST-systemene er ikke drevet av endringer i politiske mål, lover og forskrifter. Imidlertid handler det om å opprettholde en innfrielse av normative behov, uttrykt gjennom etatsmål.

EKS støtter at etatens overordnede mål representerer et relevant samfunnsmessig behov som kan bli underoppfyllt dersom det ikke gjøres noe med Toll- og avgiftsetatens IT-systemer.

KVUen har videre en god nedbrytning av etatsmålene slik at det er en direkte sammenheng mellom de konkrete målsettinger som er direkte avhengig av IT-systemene i TVIST-porteføljen.

3.3.4 Tiltaksutløsende behov

Det prosjektutløsende behov skal uttrykke den/de viktigste grunnene til å iverksette et tiltak, og hvorfor det må gjøres nå.

EKS støtter TAD i at fungerende IT-systemer er nødvendig for å utføre de oppgaver de er satt til å gjøre. Videre bekrefter EKS at dagens IT-systemer i TVIST-porteføljen har begrenset levetid og må kunne fases ut senest innen 5-10 år. IT-systemenes omfang tilsier at et tiltak bør iverksettes nå, slik at nye løsninger kan erstatte de gamle før det skaper betydelige problemer for tjenesteproduksjonen i TAD. Dette behovet vil være tiltaksutløsende også dersom problemstillingen i større grad åpnet for et prosessperspektiv. Det vurderes også at det tiltaksutløsende behovet både er tilstrekkelig sterkt og bestandig med en direkte sammenheng mellom tiltaket og faktisk innkreving av toll- og avgifter til statskassen etter gjeldende praksis.

EKS støtter dermed det tiltaksutløsende behovet som er definert i KVUen, men fremhever at vi vurderer tidskritikaliteten som lavere enn hva TAD har gjort.

3.3.5 Interessentanalyse

TAD har etter EKS sin vurdering gjort en tilfredsstillende kartlegging av interessentbildet. Den videre analysen av interessenters behov og preferanser burde vært gjort med større involvering og åpenhet om interessenters spesifikke behov knyttet til dette konkrete tiltaket. Interessentenes behov er i KVUen basert på den informasjon TAD sine ansatte har om behov som i stor grad er knyttet til dagens praksis. Det kan finnes spesifikke behov og/eller muligheter som kun ville kunne komme frem gjennom en bredere og dypere prosess. Interessenters generelle behov, som langt på vei er dekket i dag, bidrar i liten grad til å åpne mulighetsrommet.

3.3.6 Interessenters behov

De behovene som er definert i KVUen kan grovt sett deles i tre grupper:

Behov knyttet til etatens formål og opprettholdelse av tjenestenivå

Behov direkte knyttet til etatens formål om å innkreve toll og avgifter, herunder kontroll, for å sikre finansiering av samfunnet ved å opprettholde tjenesteproduksjon (omfang og kvalitet). Behov B1, B2 og B7 er direkte relatert til etatens hovedoppgaver, B3 og B4 er forutsetninger for å kunne utføre etatens oppgaver med riktig kvalitet og opprettholde dagens tjenesteproduksjon. De representerer ikke nye behov som ikke dekkes med dagens systemer, men behov som sannsynligvis ikke vil bli møtt dersom det ikke gjøres noe med dagens systemer.

Id	Behov
B1	Riktig, rettidig og forutsigbar avgiftsberegning og -innkreving.
B2	Effektiv og målrettet kontrollvirksomhet gjennom god utvalgelse av kontrollobjekter.
B3	Økt fleksibilitet, samt rask og sikker implementering av endringer i avgiftspolitikken.
B4	Sikre at etaten leverer de definerte tjenester med riktig kvalitet og innen gitte ressurser
B7	Informasjon og veiledning for riktig innrapportering og innbetaling av avgifter.

Tabell 3 Behov opprettholdelse av tjenestenivå

Behov knyttet til samhandling med andre etater mm.

Dette er behov knyttet til samhandlingen etaten har med andre etater, som Statens vegvesen og Statens innkrevingssentral. Behovene B9 og B10 er forutsetninger for at etatene skal kunne oppfylle sine roller, gitt samhandlingen mellom etatene. Behovene forutsetter stabile og forutsigbare systemer hos TAD og underbygger således det foreslåtte tiltaket. En fornyelse av TVIST systemene skal også sikre at endringer og tilpasninger i regelverk kan håndteres på en god måte på tvers av systemer i de forskjellige etater.

Id	Behov
B9	Korrekt informasjon. Leverer og motta korrekte og sporbare data i fm. avgiftsberegning til rett tid.
B10	Effektiv samhandling og utveksling av data digitalt.

Tabell 4 Behov samhandling

Andre behov – økt tjenestenivå og intern effektivitet

De resterende behovene er knyttet til interaksjon mot eksterne brukere, avgiftspliktige bedrifter og avgiftspliktige privatpersoner, og behov knyttet til etatens oppgaveløsning. Systemene som benyttes av eksterne brukere for blant annet elektronisk innrapportering omfattes i liten grad av tiltaket, men disse systemene har heller ikke det samme fornyelsesbehovet som produksjonssystemene. Det er således ikke noe gap mellom foreslått tiltak og behov B5 og B6. TAD har i KVUen og i Strategisk IT-plan [7] beskrevet at det er ønske eller behov for forbedret støtte i arbeidsprosessene. B8 representerer både et behov for å opprettholde dagens nivå og øke etatens effektivitet gjennom bedre IT-verktøy.

Id	Behov
B5	Redusere arbeidsbyrden for næringslivet.
B6	Gjøre brukernes møte med det offentlige enklere gjennom elektronisk innrapportering.

	Samordning og gjenbruk av informasjon.
B8	Effektiv saksbehandling og oppgaveløsning gjennom god IT-støtte til arbeidsprosessene.

Tabell 5 Andre behov

3.3.7 Etterspørselsdrevne behov

KVUens behovsanalyse omfatter ikke eventuelle endringer i etterspørselen til Toll- og avgiftsetatens tjenester/ytelser. Etter møter med TAD har EKS følgende vurderinger:

- EKS overordnede vurdering er at etterspørsel i form av endrede volumer knyttet til fastsettelse og innkreving ikke har vesentlig betydning som følge av høy grad av maskinell/automatisert behandling av regelverk og innføring.
- På kontrollområdet er det en utfordring relatert til en pågående og forventet økning i antall reisende og dermed antall grensepasseringer. For å opprettholde dagens tjenestenivå med dagens bemanning må kontrollsystemene bidra til mer effektiv objektutvelgelse. Forbedret evne til å fange og analysere økte volum av data vil sannsynligvis være nødvendig. Større endringer i befolkning, reisemønster, holdninger, vare-/produktspekter etc. vil sannsynligvis skape signifikante nye og økte behov.

Endring i etterspørselsdrevne behov knyttet til toll- og avgiftspolitikken er ikke gjenstand for vurdering.

3.4 Konklusjon

Fornytelse av TVIST-systemene er ikke drevet av endringsbehov utløst av endringer i politiske mål, lover og forskrifter, men av et behov for å opprettholde en innfrielse av normative behov, uttrykt gjennom etatsmål. EKS støtter at etatens overordnede mål representerer et relevant samfunnsmessig behov som kan bli underoppfyllt dersom det ikke gjøres noe med Toll- og avgiftsetatens IT-systemer.

EKS støtter det tiltaksutløsende behovet som er definert i KVUen, men fremhever at vi vurderer tidskritikaliteten som noe mindre enn hva TAD har gjort.

EKS mener at KVUens behovsanalyse fanger opp de vesentligste behov men at interessentene med fordel i større grad kunne ha blitt involvert gjennom en dypere og bredere prosess. Dette kunne bl.a. bidratt til å belyse behov eller muligheter for forbedringer.

4 Overordnet strategidokument

Dette kapitlet utdyper vurderinger og anbefalinger knyttet til overordnet strategidokument. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av den samlede styringsdokumentasjonen samt informasjon gitt under KS1-prosessen.

4.1 Innledning

I rammeavtalen, er det under punkt 5.5 stilt krav til at, sitat:

Strategikapitlet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av tiltaket:

- *For samfunnet: Samfunnsmål*
- *For brukerne: Effektmål*

Leverandøren skal kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens og konsistens mot behovsanalysen. Det skal gis en vurdering av hvorvidt oppgitte mål er presist nok angitt til å sikre operasjonalitet. Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller at målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Det er et krav at helheten av mål må være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres. I praksis innebærer dette at antallet mål må begrenses sterkt.

Målene må være prosjektspesifikke. De må utformes slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket.

I Finansdepartementets veileder nr. 10 Målstruktur og målformulering versjon 1.1 er det gitt bl.a. følgende krav til målstruktur og målformulering:

- Det må være en klar sammenheng mellom behovet som utløser tiltaket vist i behovsanalysen og prosjektets mål. Målene må ivareta:
 - Relevans: Graden av samsvar mellom tiltakets mål på den ene siden og brukernes/samfunnets behov, interesser og prioriteringer på den andre siden
 - Konsekvens: Effekten for brukere og virkninger for samfunnet som kan tilbakeføres til tiltaket
 - Levedyktighet: I hvilken grad tiltaket fortsatt bidrar til realisering av effektmål og samfunnsmål etter at prosjektets er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden
- Mål skal i forkant presisere hva man vil oppnå og i etterkant kunne kontrollere i hvilken grad en har greid det.
- Målene må være forståelige og målbare, dvs. såkalt SMARTE: spesifiserte, målbare, akseptert, realistiske, tidssatte og enkle.
- Mål skal uttrykke en ønsket tilstand eller resultat, ikke aktiviteter eller arbeidsoppgaver

- Samfunns mål skal ikke være mer generelle enn at realiseringen til en viss grad kan tilbakeføres til prosjektet. Samtidig skal det være tilstrekkelig overordnet til at det gir en god begrunnelse for tiltaket og rom for vurdering av alternative konsepter.
- Samfunns målet skal reflektere det prosjektutløsende behovet og ivareta eierperspektivet
- Effektmålene skal være realistisk oppnåelige innen en angitt tidsramme. Effektmålene som skal ivareta brukerperspektivet, må være konsistente ved at de bygger opp under samfunns målet. Dersom effektmålene nås, bidrar dette også til at samfunns målet nås.

4.2 Faktagrunnlag

4.2.1 Samfunns mål

Prosjektet har definert følgende samfunns mål, ref. kapittel 4.1 i KVV, sitat:

- i. Sikre statens inntekter gjennom:
 - a) Riktig fastsettelse av innenlandske avgifter
 - b) Riktig og rettidig innkreving av innenlandske avgifter
 - c) Tilrettelegging for rask og sikker implementering av endringer i lover og forskrifter
- ii. Sikre økt etterlevelse av regelverk gjennom risikobasert kontroll

4.2.2 Effektmål

Prosjektet har definert følgende effektmål, ref. kapittel 4.2 i KVV:

ID	Prioritet	Effektmål	Kriterier
M1	1	Kvalitet på fastsettelse og innkreving av innenlandske avgifter skal være minst like god som i dag.	Måloppnåelsen for etaten iht. styringsparametere under hovedmål 2 og 3 skal være minst like god som i dag.
M2	1	Grunnlaget for risikobasert kontroll skal være bedre enn i dag.	Måloppnåelsen for etaten iht. styringsparametere under hovedmål 1 skal i snitt være 5 % bedre enn i dag.
M3	2	Økt fleksibilitet, samt rask og sikker implementering av endringer i avgiftspolitikken	Ressursinnsats for sammenlignbare endringer i regelverket skal reduseres med minst 10 %. Det skal være mulig å inngå rammeavtale med minst 10 leverandører med kompetanse på anvendt teknologi.
M4	2	Mer og enklere elektronisk samhandling med eksterne aktører (offentlige etater, næringsliv og privatpersoner)	Tilrettelagt for online datautveksling. Tilrettelagt for selvbetjeningsløsninger.
M5	3	Mer effektiv saksbehandling som er bedre tilrettelagt for oppgaveløsningen.	Gjennomsnittlig antall dialoger som brukes i oppgaveløsningen reduseres med minst 20 %.

Tabell 6 Effektmål

4.2.3 Resultatmål

Det er ikke definert konkrete resultatmål for tiltaket.

4.2.4 Suksesskriterier

Det er ikke definert særskilte suksesskriterier for prosjektet.

4.2.5 Tiltakets relevans og innfasing i prosjektporteføljen

Det er i KUVens behovsanalyse redegjort for det samfunnsbehovet som uttrykkes gjennom Toll- og avgiftsetatens overordnede mål, jf. St.prop. 1 S, Programkategori 23.20. Skatte- og avgiftsadministrasjon. Denne målsetningen er dekomponert og det beskrives hvilke mål som understøttes av TVINN-systemene og hvilke mål som understøttes av TVIST-systemene (dette tiltaket).

Moderniseringen av TVINN-systemene er startet og KUVen beskriver bl.a. følgende:

Online-delen av TVINN er tidligere konvertert til ny teknologi (TVK-prosjektet) og i 2011 startet arbeidet med å skrive om batch-delen av TVINN til Java. Arbeidet er planlagt slutført i god tid før 2018.

Ut over dette gir KUVen lite informasjon om et porteføljeperspektiv. I Strategisk IT-plan [7] er det imidlertid identifisert tiltak som etaten "må eller bør" gjøre i årene fremover. Foruten fornyelse av TVIST grenser fem av disse tiltakene inn mot områdene fastsettelse, innkreving og kontroll. Tiltakene er kort beskrevet og omfanget er vurdert meget overordnet (lite, middels, stort). Det inngår ikke tidsplaner eller kostnadsestimer, men alle de fem nevnte tiltakene (tiltak nr. 7, 9, 10, 11 og 15) vurderes å være avhengig av "særskilt finansiering" utover ordinært budsjett.

Av disse er følgende av spesiell interesse:

- "Tiltak nr. 11: IT-støtte til innkreving" krever samordning med fornying av TVIST-systemene. Tiltaket handler om forenklinger i dagens tre reskontri, maskinell støtte til innkreving, maskinell motregning (med mulighet for å senere implementere andre etater), elektronisk fakturering og avstemming. Tiltaket er vurdert som "Middels/stort".
- "Tiltak nr. 9: IT-støtte til kontrollutvelgelse" skal utrede behov for IT-støtte i etterretningsprosessen, med bl.a. økt automatisering og informasjonshåndtering. Begrunnelsen er "liten eller ingen prosessbeskrivelse og/eller IT-støtte". Utredningen er vurdert som "Middels" stor og det er implementeringen som antas å kreve særskilt finansiering.
- "Tiltak nr. 10: IT-støtte til kontrollgjennomføring" er et tiltak som tilsvarer tiltak nr. 9 for prosessgruppe "Kontroll gjennomføring".

TAD har i dialog med EKS vært åpne om disse forbedringsområdene. EKS har imidlertid ønsket mer informasjon om tidsplaner og grove kostnadsanslag, men TAD mener det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å gi denne type informasjon. TAD opplyser at iverksettelse av tiltak må vurderes etter hvert, og da i forhold til gjennomføringskapasiteten hos de berørte enheter og styringskapasiteten til ledelsen.

Strategi for realisering av nye IKT-løsninger

Strategisk IT-plan [7] gir føringer for IT-tiltak i etaten og beskriver at utredninger av fremtidige IT-løsninger skal skje i samsvar med fire IT-styringsprinsipper. To av disse prinsippene er spesielt relevante for KUVen, sitat:

- *Standardløsninger skal benyttes der det er mulig*

- *Gjenbruk og samhandling skal prioriteres*

TADs retningslinjer for IT-governance [53] angir videre at, sitat:

Egenutvikling av IT-løsninger er ofte mer kostnadskrevende og mer kompetansekrevende enn anskaffelse av standardsystemer, både i utviklingsfasen og i forvaltningsfasen

Utvikling av samme funksjonalitet i flere parallelle IT-systemer [...] fører til økte kostnader gjennom hele livsløpet [...]

4.3 Vurderinger

4.3.1 Samfunnsmål

Samfunnsmålet skal gi uttrykk for den nytte eller verdiskapning som tiltaket fører til for samfunnet. Målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket.

Relevans

I strategiplanen for Toll- og avgiftsetaten angis følgende to hovedoppgaver:

Vi beskytter samfunnet og sikrer staten inntekter.

Hovedmålene er som følger:

- *Hindre ulovlig inn- og utførsel av varer*
- *Riktig fastsettelse av avgifter og toll*
- *Rettidig innbetaling av avgifter og toll*
- *Yte brukerne god sørvis*

EKS vurderer relevansen som god da det er en klar sammenheng mellom tiltakets mål og samfunnets behov representert gjennom etatens hovedoppgaver og -mål.

Konsekvens

EKS mener det er en klar sammenheng mellom tiltaket og etatens evne til å fortsette å skape de effekter som er nødvendig for å innfri samfunnsmålet. Som tidligere beskrevet, vil etaten bli ute av stand til å ivareta sine oppgaver hvis tiltak ikke gjennomføres.

Levedyktighet

Når levetid skal vurderes, bør følgende forhold tas hensyn til:

- 1) Hvis prosjektets løsning/resultater gir nyttevirksomheter knyttet til varig og betydelig kompetanseheving, kan levetiden bli relativt lang
- 2) Hvis prosjektets løsning gir varige prosess- og strukturelle endringer, kan levetiden bli relativt lang
- 3) Hvis prosjektets løsning/resultater er eller inngår i et større program, vil normalt levetiden bli relativt lang
- 4) Hvis prosjektets løsning/resultater er innenfor et område med store teknologiske endringer, bør levetiden settes relativt kort
- 5) Hva er erfaringene med tilsvarende prosjekter og løsninger?

Det legges opp til få eller ingen endringer knyttet til kompetanseheving (punkt 1), samt prosess- og strukturelle endringer (punkt 2).

Med prosjektets store omfang, og sett i sammenheng med fornyelsen av TVINN-systemene og andre IKT-tiltak i etaten, er det i noen grad snakk om et større program og svaret på punkt 3 er ja.

Det kan diskuteres i hvilken grad det er teknologiske endringer (punkt 4) på området og hva som faktisk er erfaringene fra forrige gang. På den ene siden så er det faktisk et behov for fornyelse, men dette ville neppe kommet opp nå hvis det ikke var for at support på plattformen (Sysdul/Genova) opphører. Teknologien man skal ta i bruk (Java) beskrives som fremtidsrettet, implisitt at det kan forventes liten grad av teknologiske endringer.

Erfaringene med tilsvarende prosjekter og løsninger (punkt 5) spriker svært mye. Det er eksempler på sammenlignbare løsninger i offentlig sektor med alt fra noen få års levetid til flere tiår. Eksempler på lang levetid, og godt over 20 år, er Infotrygd (NAV), Autosys (Statens vegvesen) og mange løsninger i banksektoren. Det er også en del eksempler på kort levetid, ofte knyttet til at det er valgt teknologi som viser seg å få liten markedsandel, manglende support etc. TVIST-systemene f.eks. ble ferdig i år 2000 med reskontro-løsningen TRAV i 2005. Det betyr at enkelte av dagens TVIST-systemer har vært i operativ drift kun i en relativt kort periode.

Redusert levetid kan oppstå gjennom store endringer toll- og avgiftspolitikken slik at ny løsning ikke lenger er relevant eller blir for kostbare å endre. Det er så vidt EKS kan registrere ikke noen konkrete signaler på slike dramatiske endringer av toll- og avgiftspolitikken i Norge. Det er derfor forutsatt at hovedstrukturen i toll- og avgiftspolitikken vil fortsette slik at ny løsning vil ha relevans i et lengre tidsperspektiv, som f.eks. minst 15 år. Eventuelle ukjente store eller dramatiske endringer i toll- og avgiftspolitikken vil på sin side kunne redusere levetiden.

Det er som drøftingen over tilsier, ikke noe entydig svar på tiltakets levedyktighet. EKS konkluderer med at samfunns målet *kan* ha god levedyktighet, men det krever at nye løsninger bygges modulært og etter gode SOA-prinsipper slik at det oppnås høy grad av robusthet ovenfor endringer som funksjonelle, prosessuelle, organisatoriske og regelverkstyrte. Den valgte Java-plattformen er for tiden markedsledende med et svært stort antall løsninger, noe som tilsier det bør ta tid før den må byttes ut på grunn av teknologiske skift etc. Videre vil en verdensomspennende og svært utbredt plattform ha større sannsynlighet for å få tilgang til "konverteringsløsninger" og spesialkompetanse ved teknologiskift.

EKS konkluderer med at tiltaket har en tilfredsstillende levedyktighet, men at det setter krav til utformingen av den nye løsningen.

4.3.2 Effektmål

Effektmålene til et tiltak skal vise den effekt og den konkrete nytten tiltaket skal føre til for brukerne, dvs. effekten som resultatet av tiltaket frambringer.

De fem effektmålene dekker et bredt spekter med områder og det er satt opp kriterier for hvordan disse skal nås.

Relevans

Effektmålene er i all hovedsak relevante da de er direkte knyttet til behovene, samt samfunns målet. EKS har ikke innvendinger mot hvilke effektmål som er valgt.

Konsekvens

M1: Utformingen av effektmålet er tilfredsstillende. Målekriterier mangler eksplisitt tidsfastsettelse, men forutsettes av EKS å være ved prosjektets ferdigstilling.

M2: Dette er et bra effektmål. Målekriterier bør defineres ut fra angitt ressursbruk og tidsfastsettes.

M3: Dette er et bra effektmål. Målekriteriet om 10 % reduksjon mangler eksplisitt tidsfastsettelse, men forutsettes av EKS å være ved prosjektets ferdigstilling. Målekriteriet om minst 10 leverandører anbefales tatt ut da dette også kan få uheldige konsekvenser.

M4: Denne effekten dekkes ikke av tiltaket, da dette først og fremst tilrettelegger. Tiltaket kan utvides i forprosjektet slik at effektmålet blir relevant, alternativt må effektmålet omformuleres til at systemene er tilrettelagt for elektronisk samhandling. Kriteriene er akseptable hvis effektmålet omformuleres.

M5: Dette er et bra effektmål. Målekriterier bør tidsfastsettes og konkretiseres med tids- og/eller ressursbesparelser.

EKS understreker viktigheten av å definere og måle utgangssituasjonen (basis) for å kunne gjøre meningsfulle sammenligninger. Det er viktig at det benyttes måleindikatorer hvor det finnes grunndata med nødvendig tilgjengelighet og kvalitet. Å henvise til styringsparametere i hovedmål gitt i St.prop. 1 S, Programkategori 23.20, er ikke konkret da det her er oppført en rekke ulike parametere. Utvalgte styringsparametere burde vært angitt med konkrete tall for utgangssituasjonen og mål.

EKS anbefaler at TAD i et eventuelt forprosjekt konkretiserer effektmålene med angitte målbare styringsparametere og at man søker å gjøre målene mer ambisiøse.

Levedyktighet

Med et levetidsperspektiv på 15 år fra prosjektstart, vil tiltaket kunne bidra til å realisere effektmålene selv om det i noen tilfeller kan ta noe tid fra en løsning er implementert til forventet effekt oppnås.

EKS konkluderer med at effektmålene har en god levedyktighet i betydningen at hovedmålsettingen er å videreføre etatens hovedoppgaver som før.

4.3.3 Resultatmål

EKS vurderer det som akseptabelt at det ikke er utarbeidet resultatmål på dette stadiet og forutsetter at disse utarbeides til et eventuelt forprosjekt. Indirekte fremkommer resultatbeskrivelser for aktuelle konsepter i definisjonen av alternativer.

4.3.4 Suksesskriterier

EKS har en rekke anbefalinger som vil være viktige suksesskriterier for prosjektet. Dette beskrives i kapittel 9.

4.3.5 Tiltakets relevans og innfasing i prosjektporteføljen

EKS mener at tiltakets relevans er god og at dette er tilfredsstillende beskrevet.

EKS vurderer videre at tiltaket virker å ha god strategisk forankring i egen etat. De andre skisserte tiltakene som er beskrevet i Strategisk IT-plan [7] synes å være forankret i en helhetlig plan.

EKS mener imidlertid at det ikke er tilstrekkelig informasjon om de skisserte tiltakene i Strategisk IT-plan [7]. Det blir derfor uavklarte spørsmål knyttet både til et samlet investeringsbehov og mulige nytteeffekter.

EKS mener at TAD bør forbedre sin porteføljeplanlegging og at de på den måten kan få frem viktig beslutningsinformasjon om spørsmål som kun delvis blir besvart i KVUen: Er det muligheter til å forbedre eller effektivisere dagens måte å håndtere fastsettelse-, innkrevings- og kontrollprosesser som ikke er fremkommet? Og, kreves det betydelige merinvesteringer for å realisere disse?

Strategi for realisering av nye IKT-løsninger

EKS har ingen innvendinger mot de strategier som er dokumentert. Imidlertid har EKS utfordringer med å se at strategier vedrørende standardsystemer og gjenbruk/samhandling er i tråd med IT-organisasjonens praksis, kanskje også ønsker. EKS synes vurderinger av standardsystemer i KVUen er farget av at TAD primært ønsker egenutvikling. Dette gjelder både i sammenhenger der standardsystemer vurderes som delløsninger og der det i større grad innebærer et plattformvalg. Det hevdes i KVUen og tilleggsutredninger bl.a. at standardløsninger "må kunne tas i bruk uten tilpasninger", samt at både kostnader og risiko er høyere enn for egenutvikling. EKS mener dette ikke er i tråd med egen strategi og at det for unyansert.

EKS mener standardsystemer ofte både *kan* gi gunstigere livsløpskostnader og lavere risiko enn egenutvikling. Det forutsetter imidlertid at den standard systemløsning som velges samsvarer godt nok med virksomhetsprosessene slik at omfattende tilpasninger unngås samtidig som virksomheten har vilje og evne til å justere gammel praksis mm. Referanser fra relativt like virksomheter anses viktig, og i praksis svært viktig i et forstudium der detaljeringsgraden er relativt lav. En reell vurdering kan først finne sted med relativt stor detaljeringsgrad, som f.eks. i et forprosjekt eller senere.

4.4 Konklusjon

EKS mener at samfunnsmålet beskriver nytten eller verdiskapningen for samfunnet på en god måte. Samfunnsmålet er også tilfredsstillende forankret. Det er viktig å utforme tiltaket på en god måte slik at teknologi- og arkitekturvalg sikrer levedyktighet.

EKS mener at effektmålene beskriver effekten og den nytten tiltaket skal føre til for brukerne på en tilfredsstillende måte. Imidlertid anbefales at kriteriene konkretiseres med presis angivelse av utgangssituasjon og måltall.

Prosjektets relevans er god. Sammenhengen med fremtidige prosjektporteføljeplaner er noe uklar, dog akseptabel i nåværende fase, men må gjøres tydeligere i forprosjekt.

EKS kan ikke se at prosessen for å komme fram til måldefinisjonene er dokumentert. Interessenter utover TAD burde vært bedre involvert i dette arbeidet.

5 Overordnet kravdokument

Dette kapitlet utdyper vurderinger og anbefalinger knyttet til overordnet kravdokument. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av prosjektdokumentasjonen samt informasjon gitt under KS1-prosessen.

5.1 Innledning

I Rammeavtalen er det under punkt 5.6 blant annet stilt krav til at, sitat;

Det overordnede kravkapitlet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen.

Det er tale om to typer krav:

- *Krav som utledes av samfunns- og effektmålene.*
- *Ikke-prosjektspesifikke samfunns mål. I praksis vil slike mål fremstå som rammebetingelser for tiltaket. Av denne grunn er det mest hensiktsmessig å behandle disse målene i kravkapitlet. Da det finnes svært mange generaliserte mål, må antallet som analyseres begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet.*

Kravkapitlet skal være fokusert mot effekter og funksjoner. I forhold til det å ha en konsistent prioritering og robusthet i dataenes utsagnskraft på et overordnet nivå, er teknisk løsningsorientering og detaljeringsgrad av underordnet betydning.

Leverandøren skal kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens og konsistens mot strategikapitlet. Leverandøren må videre vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer krav sett i forhold til målene i strategikapitlet (eksempelvis prioritering mellom funksjonelle, estetiske, fysiske, operasjonelle og økonomiske krav).

Finansdepartementets veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter angir følgende om sammenheng mellom krav og den samfunnsøkonomiske analysen samt antall krav og relevans:

Krav som er relatert til effekter som kan omregnes til kroner inkluderes som prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen. Krav som helt eller delvis ikke kan innarbeides som prissatte konsekvenser, skal behandles som tiltaksspesifikke ikke-prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen.

...

Generelt vil det være slik at oversiktligheten i beslutningssituasjonen avtar når antallet krav øker. Utrederen bør derfor være kritisk i forhold til om kravene er relevante og potensielt vesentlige for valg av konsept. Kravene skal være tiltaksspesifikke og forankret i samfunnsbehov, noe

som er forskjellig fra summen av ønsker fra en interessentanalyse, et idé-verksted og lignende.

5.2 Faktagrunnlag

I mottatte KVV, kapittel 5, er kravene delt i følgende kategorier:

- Rammebetingelser
- Krav til gjennomføring
- Krav til resultatet av tiltaket
- Krav til IT-plattform

Det er til sammen 22 krav, hvorav 7 er ført opp som “Absolutt krav”. EKS regner de absolutte kravene som skal-krav og resten som bør-krav.

5.2.1 Rammebetingelser

ID	Krav	Absolutt krav
K1.1	Løsningen skal være i samsvar med etatens virksomhetsarkitektur.	
K1.2	Løsningen skal tilfredsstille følgende krav innenfor økonomi/regnskap: ▪ Bevilgningsreglementet ▪ Veileder i statlig budsjettarbeid ▪ Reglement for økonomistyring i staten ▪ Bestemmelser om økonomistyring i staten ▪ Hovedinstruks til toll og avgiftsdirektøren om økonomiforvaltningen i Toll- og avgiftsetaten ▪ Økonomiinstruks for Toll- og avgiftsetaten ▪ Innkreivings- og regnskapsinstruks for Toll- og avgiftsetaten ▪ Lov om betaling og innkreivning av skatte- og avgiftskrav ▪ Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem	Absolutt
K1.3	Løsningen skal tilfredsstille følgende krav innenfor sikkerhet/personvern: ▪ Personopplysningsloven ▪ Beskyttelsesinstruksen	Absolutt

Tabell 7 Rammebetingelser

5.2.2 Krav til gjennomføring

ID	Krav	Absolutt krav
K2.1	Tiltaket må være gjennomført innen utgangen av 2018	
K2.2	Tiltaket må gjennomføres på en slik måte at etatens oppgaver i prosjektperioden kan løses med tilsvarende kvalitet som i dag.	Absolutt
K2.3	Tiltaket må gjennomføres trinnvis slik at leveranser utvikles og tas i bruk hver for seg underveis. Det må være kort utviklingstid på hver leveranse.	

Tabell 8 Krav til gjennomføring

5.2.3 Krav til resultatet av tiltaket

ID	Krav	Absolutt krav
K3.1	Løsningen skal sikre at fastsettelse og innkreving av innenlandske avgifter gjøres med minst like god kvalitet som i dag og i samsvar med gjeldende avgiftsregelverk.	Absolutt
K3.2	Løsningen skal legge til rette for bedre og mer systematisk registrering og strukturering av informasjon for kontrollvirksomheten.	
K3.3	Løsningen skal gi mulighet for raskere og mer formålstjenlig uthenting av informasjon for kontrollvirksomheten.	
K3.4	Løsningen skal bidra til en sikker og bedre samhandling og informasjonsdeling for kontrollvirksomheten.	
K3.5	Løsningen skal tilrettelegge for rask og sikker implementering av endringer i avgiftspolitikken.	
K3.6	Løsningen skal legge til rette for fleksibilitet i forhold til utforming av avgiftspolitikken.	Absolutt
K3.7	Løsningen skal tilrettelegge for, og bidra til, enklere elektronisk samhandling med eksterne aktører (offentlige etater, næringsliv og privatpersoner).	
K3.8	Løsningen skal effektivisere oppgaveløsningen for etatens brukere.	
K3.9	Løsningen skal gi et godt grunnlag for analyse og statistikk.	
K3.10	Løsningen skal sikre at dagens TVIST-systemer kan fases ut når tiltaket er gjennomført.	

Tabell 9 Krav til resultatet av tiltaket

5.2.4 Krav til IT-plattform

ID	Krav	Absolutt krav
K4.1	Følge overordnede IT-arkitekturprinsipper samt relevante IT-standarder for offentlig sektor.	
K4.2	Levetid på ny løsning må være minst 15 år etter etablering av teknisk plattform.	
K4.3	Den tekniske plattformen skal bygge på etablerte tekniske standarder som muliggjør utvikling over tid.	
K4.4	Det skal være god tilgang på kompetanse på den valgte tekniske plattformen.	
K4.5	Løsningen skal være like robust i drift og forvaltning som dagens løsning.	Absolutt
K4.6	Den tekniske plattformen må muliggjøre at krav til sikkerhet (personvern, tilgangsrettigheter, sporbarhet, logging) ivaretas.	Absolutt

Tabell 10 Krav til IT-plattform

5.3 Vurderinger

Kravdokumentet skal sammenfatte de betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen av tiltaket. Det er viktig at kravene begrenses til kun relevante krav for tiltaket og for en avgrensning av mulighetsrommet.

EKS har ikke innvendinger til selve metoden eller inndelingen. Når det gjelder de enkelte krav har EKS en del kommentarer.

Absolutte krav

Absolutte krav begrenser mulighetsrommet for hva som er relevante alternativer, dvs. at alternativer kan bli “silt bort”. Det er derfor viktig at det under absolutte krav kun tas med de helt nødvendige kravene og at disse er nøkternt formulert. Varsomhet er viktig ved bruk av absolutte krav og det bør redegjøres for forankringen. Det skrives da også mot slutten av kapittel 5 i KVU at det er “tilstrebet et lavt antall absolutte krav”, nettopp for “å unngå at realistiske alternativer avskjæres for tidlig i prosessen”.

Totalt sett er det fremstilt 7 absolutte krav, noe som ikke kan sies å være spesielt lavt. EKS er enige i noen av disse, enige på visse vilkår i andre og uenige i noen krav.

- K1.2 og K1.3 (tilfredsstilling av regelverk, sikkerhet og personvern): Disse er hovedsakelig relevante. Eksternt gitt lover og regler betraktes som absolutte.
- K2.2 (tilsvarende kvalitet på etatens oppgaveløsning i prosjektperioden): Dette er ikke egnet som et absolutt krav. I en prosjektperiode vil man tilstrebe at ikke ordinær drift påvirkes negativt, men det vil være enten umulig eller svært vanskelig å sikre seg fullstendig mot dette. Prosjektet vil blant annet kreve ressurser og fokus fra linjen, samt at det må påregnes utfordringer ved produksjonssettinger, tid til opplæring, etc. I praksis vil ingen alternative kunne tilfredsstille kravet, utenom nullalternativet da det her ikke er noen prosjektperiode. Hvis det skulle vært brukt, måtte kravet vært satt på den aller nederste akseptable grense. Kravet kan brukes som et bør-krav
- K3.1 (fastsettelse og innkreving i ny løsning med minst samme kvalitet som i dag): Det er naturlig å forvente en kvalitet på minst samme nivå som i dag, men dette kan likevel være uegnet som et skal-krav, for eksempel hvis det finnes et alternativ med langt lavere kostnad, men marginalt lavere kvalitet. En ny løsning kan dessuten ha andre positive egenskaper. Det vil videre være vanskelig å sammenligne dagens situasjon med en fremtidig situasjon all den tid omgivelsene er i endring. Kravet kan være et bør-krav. Vurdering av samsvar med gjeldende avgiftsregelverk blir som for krav K1.2.
- K3.6 (fleksibilitet i utforming av avgiftspolitikken): Dette er et relevant krav, men i praksis lite egnet for å kunne forkaste alternativer, dvs. hvordan definere fleksibelt entydig til praktisk bruk. Hvis dette skal brukes bør det være som et bør-krav for å kunne vurdere egnetheten til alternativene.
- K4.5 (like robust i drift og forvaltning): EKS vurderer denne som K3.1, det er en grei forventning, men mindre egnet som krav da det kunne tenkes langt rimeligere løsninger med marginalt dårligere robusthet. Kravet kan være et bør-krav.
- K4.6 (krav til sikkerhet for teknisk plattform): Dette vurderes som et absolutt krav, dog noe overlappende med K1.3.

Spesielt gjelder at EKS mener at kvaliteten på det endelige produktet bedre måles i alternativanalysen/samfunnsøkonomisk analyse enn ved å sette absolutte krav. Det er viktig å unngå å “sile bort” gode og konseptuelt forskjellige alternativer.

Andre krav

Prosjektet har foreslått totalt 15 krav som ikke er beskrevet som absolutte. EKS mener dette er flere enn man burde ha, spesielt med tanke på at mange uansett vil dekkes i alternativanalysen. EKS har følgende anmerkninger:

- K2.1(gjennomført innen 2018): EKS er enige i at dette kan være et bør-krav. Imidlertid mener EKS at selve tidspunktet burde vært bedre vurdert og forankret. I kapittel 6.10.2 er det imidlertid ført opp som et absolutt krav at tiltaket er gjennomført innen 2018 for både fastsettelse og innkreving. Se kapittel 6 for EKS sin vurdering av dette.
- K2.3 (trinnvis gjennomføring): EKS oppfatter at dette er et krav som søker å oppnå tidligere effekter og er da et ledd av gevinstrealiseringen. Slike effekter måles i den samfunnsøkonomiske analysen ved at tidlige gevinster øker lønnsomheten (eventuelt forbedrer ikke-prissatte positive effekter).
- K3.8 (effektivisere oppgaveløsning): Dette er en rimelig forventning, men samme vurdering som for K2.3 gjelder – dette måles i samfunnsøkonomisk analyse.
- K4.2 (levetid på minst 15 år): Dette er en effekt som måles i den samfunnsøkonomiske analysen. Kortere levetid vil i praksis si dårligere nåverdi.

5.4 Konklusjon

EKS understreker at krav bør være relevante og potensielt vesentlige for valg av konsept.

Det anbefales at antall absolutte krav reduseres slik at kun K1.2, K1.3 og K4.6 blir gjeldende. De tre absolutte krav er forankret i eksternt gitte lover, regler, instruksjer etc.

En rekke av de andre kravene (bør-krav) som er relatert til effekter blir inkludert som prissatte effekter i den samfunnsøkonomiske analysen. Bør-krav som ikke kan prissettes, behandles som ikke-prissatte effekter. I KVUen er det gjort en oppstilling over ikke-prissatte effekter som i stor grad dekker de gjenstående bør-kravene, men uten at det er en fullgod kobling mot kravene.

6 Mulighetsstudie

Dette kapittelet inneholder foruten en innledning, først en faktabeskrivelse av KVUen sin mulighetsstudie [1], EKS sin vurdering av denne, deretter faktabeskrivelse og vurdering av diverse tilleggsutredninger før en oppsummerende konklusjon.

6.1 Innledning

I rammeavtalen med FIN er gitt følgende beskrivelse av mulighetsstudien, sitat:

Behovene, målene og kravene sett i sammenheng definerer implisitt et mulighetsrom. Når det gjøres forsøk på å få et eksplisitt begrep om mulighetsrommets størrelse, er det ofte en tendens til at tilnærmingen blir for snever. Man står da i fare for at beste prosjekteralternativ ikke blir identifisert som mulighet, og at de alternativer som siden detaljeres ut i Alternativanalysen alle representerer suboptimale løsninger. Leverandøren skal vurdere prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet, og spesielt gjøre en bedømmelse av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivaretatt.

Det kan også oppstå tilfeller hvor mulighetsrommet fremstår som henimot altomfattende ("alt henger sammen med alt"). Dette er i tilfelle en indikasjon på at man ikke har lyktes med analysen av behov/mål/krav, og vil nødvendiggjøre en ny gjennomgang av de foregående kapitler.

6.2 Faktagrunnlag

6.2.1 Innledning

I KVUen vurderes mulighetsrommet for IKT-støtte uavhengig av hvilke IT-systemer etaten har i dag og for de tre virksomhetsområdene. Seks mulige alternativer vurderes:

- Bruk av hyllevare/standardsystemer
- Samarbeid med andre offentlige etater
- Samarbeid med andre land
- Konvertering
- Modernisering
- Prosessforbedring

Disse gjengis i nedenfor i avsnittene 6.2.3 til 6.2.8

I Mulighetsstudiet drøftes også nullalternativet, gjengitt innledningsvis i avsnitt 6.2.2

Tilleggsutredninger

EKS vurderte at mulighetsrommet ikke var tilstrekkelig belyst. I kapittel 6.3.2 beskrives faktagrunnlag og vurderinger av de tilleggsutredninger som er utført i løpet av kvalitetssikringsprosessen.

6.2.2 Nullalternativet

Det skisseres to alternative tilnærminger til nullalternativet, der det siste er valgt:

- 1) TAD tar ansvar for vedlikehold av Sysdul
 - TAD må bygge opp nødvendig kompetanse for å drifte og vedlikeholde Sysdul. Dette beskrives som en sårbar løsning i og med at det kun vil være TAD sine egne ressurser som drifter systemer og teknologi de vil være alene om i markedet.
- 2) Systemene og infrastrukturen fryses etter 2018
 - Dette beskrives som en midlertidig løsning for kontrollsystemene, men for fastsettelse og innkreving fremheves det at det *“gir høy risiko for at endringer i avgiftspolitikken ikke kan gjennomføres eller at kritiske feil som oppstår i produksjon ikke kan rettes”*.

6.2.3 Bruk av hyllevare/standardsystemer

Basert på konklusjoner i en rapport fra Gartner Group har TAD vurdert standardsystemer² fra antatt ledende leverandører på området (Oracle og SAP), samt en videreføring av Agresso for innkreving.

Det er kun for området innkreving at standardsystemer vurderes som et realistisk alternativ. For de to andre virksomhetsområdene konkluderes det med følgende:

- **Fastsettelse:** det vil være behov for vesentlig egenutvikling og tilpasninger for å møte TAD sine behov. Det blir heller ikke sett på som hensiktsmessig å benytte beregningsmotor da en betydelig andel av reglene allerede er modellert slik at det i liten grad vil forenkle beskrivelsen av regelverket eller gi mer fleksibilitet.
- **Kontroll:** TAD har ikke funnet standardsystemer for bruk innenfor kontroll området

For innkreving er standard systemløsninger fra Oracle og SAP vurdert og inkludert i alternativanalysen. Det nåværende reskontrosystemet Agresso er vurdert som ikke egnet da det fremdeles har problemer knyttet til ytelse i forbindelse med innkreving av årsavgiften.

EKS har hatt møter med Oracle og SAP sine fagressurser innenfor “Government Revenue Management”. SAP og Oracle har presentert omfattende standard systemløsninger som dekker både områdene fastsettelse og innkreving. Dette er

² “Standardsystemer” eller “standard systemløsninger” benyttes om helhetlige bransjeløsninger (herunder spesifikke områder i offentlig sektor) som typisk består av en sammensetning av integrerte produkter som støtter kjerneprosesser i en virksomhet. “Hyllevare” benyttes om et produkt som dekker en mer avgrenset funksjon/funksjonsområde.

løsninger som er installert eller i ferd med å bli installert i andre europeiske land. Både SAP og Oracle mener at de har løsninger som kan dekke TAD sine behov.

6.2.4 Samarbeid med andre offentlige etater

Vurdering av muligheten for samarbeid med andre offentlige etater er også gjort per virksomhetsområde. Oppsummert er følgende konklusjoner for de tre virksomhetsområdene fremlagt i KVUen:

- **Fastsettelse:** Her er samarbeid med andre etater ikke vurdert som en realistisk mulighet på grunn av høy kompleksitet og behov for høy fleksibilitet.
- **Innkreving:** Et samarbeid med Statens innkrevingssentral (SI) er vurdert etter initiativ fra SI. TAD konkluderer med at et slikt samarbeid ikke er en reell mulighet. Bakgrunnen for dette er at SI sine systemer i dag ikke har sentrale funksjoner som TAD har behov for. Dette er problemstillinger knyttet til det grunnleggende elementet at kravet følger motorvogn, ikke eier. I tillegg til funksjonell begrensninger er det TAD sin oppfatning at SI per i dag ikke har tilstrekkelig erfaring, systemstøtte og driftsapparat til å håndtere TAD sine volumer.
- **Kontroll:** TAD har vurdert muligheter for samarbeid med Politiets kriminaletterretningssystem, Indicia. TAD konkluderer med at det kun er for en av fire prosessområder innenfor kontrollområdet at et slikt samarbeid kan ansees som realistisk.

6.2.5 Samarbeid med andre land

Det er gjort en vurdering av muligheten for samarbeid med andre land for de tre virksomhetsområdene. TAD konkluderer med at samarbeid med andre land er urealistisk for de tre virksomhetsområdene, med følgende begrunnelse:

- For fastsettelse fremheves det at samarbeid er vanskelig i og med at det eksisterer ulike regelverk for fastsettelse i de land det er naturlig å sammenligne seg med.
- For innkreving hevdes det at samarbeid er vanskelig på grunn av ulik etatsstruktur og forskjeller i lovgivning.

For kontrollområdet sies det at det allerede er et internasjonalt samarbeid for innrapportering av store beslag og at man ikke ser andre kontrollområder der det vil være mulig med et samarbeid.

6.2.6 Konvertering

Konvertering vurderes som den raskeste veien over på ny plattform. Kostnadmessig er det anslått at dette alternativet ligger tett opp til men noe under moderniseringsalternativet. Videre er det pekt på at man med dette alternativet vil beholde dagens arkitektur med de begrensninger dette gir i forhold til fremtidig fleksibilitet, samt at en eventuell overgang til tjenesteorientert arkitektur vil være ressurskrevende.

6.2.7 Modernisering

Moderniseringsalternativet er delt opp i to underalternativer

- a) Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle endringer
- b) Modernisering med funksjonelle endringer på utvalgte områder.

Det første alternativet (a) omfatter en omskrivning av dagens funksjonalitet til fremtidsrettet teknologi, samt en omstrukturering av dagens løsning for å gjøre løsningen mer fleksibel i forhold til fremtidige endringer.

Det andre alternativet (b) skal i tillegg til modernisering dekke behovet for å realisere gevinster i oppgaveløsningen. I tillegg har alternativet som målsetning å dekke noe av det funksjonelle gapet identifisert i utarbeidelsen av virksomhetens IT-strategi.

Alternativ b) vurderes som ikke aktuelt for kontrollområdet. Det er identifisert udekkede behov, men fordi prosessene innenfor kontrollområdet ikke er kartlagt og tilstrekkelig beskrevet til at de funksjonelle behovene kan identifiseres, så ender dette opp i et prosessforbedringsalternativ.

6.2.8 Prosessforbedring

Dette alternativet innebærer at en begynner med “blanke ark”, dvs. at virksomhetsprosessene beskrives, kravspesifikasjoner utarbeides og nye IT-løsninger utvikles.

Prosessforbedring vurderes kun å være aktuelt for kontrollområdet. For de to andre områdene, fastsettelse og innkreving, er det ikke avdekket store behov for prosessforbedring. For disse områdene vurderes det at prosessforbedring ikke vil gi ytterligere gevinster utover hva alternativet modernisering med funksjonelle forbedringer på utvalgte områder vil gi. Vurdert opp mot absolutte krav så tilfredsstillende ikke dette alternativet det absolutte kravet om at tiltaket skal være gjennomført innen utgangen av 2018 for områdene fastsettelse og innkreving.

Etter spørsmål fra EKS har TAD presentert prosesser for områdene innkreving og fastsettelse, samt også gitt en gjennomgang av kontrollområdet.

6.2.9 KUVens konklusjon på mulighetsstudien

Basert på en vurdering av hvorvidt de ulike alternativene tilfredsstillende kravene, gis det i KUVen en evaluering av hvilke alternativer som ansees som realistiske. Den samlede vurderingen fra KUVen er gjengitt i figuren under. Kun de alternativer som er markert med grønt eller gult er vurdert å helt eller delvis tilfredsstillende kravene og dermed egnet til å ta med videre til alternativanalysen.

	Nullalternativet (målt mot 2025)	Hylleware	Samarbeid med andre etater	Samarbeid med andre land	Konvertering	Modernisering med tilrettelegging funksjonelle	Modernisering med funksjonelle endringer på	Prosessforbedring
Fastsettelse	X					X	X	
Innkreving	X	X				X	X	
Kontroll	X					X		X

Tabell 11 Oppsummert vurdering av alternativer

Basert på denne mulighetsstudien, ble det i KVUen definert fem alternativer som er beskrevet i kapittel 7.2.1.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Mulighetsstudien generelt

TAD sin mulighetsstudie er oversiktlig dokumentert og fremgangsmåten er i utgangspunktet akseptabel. EKS vurderer at de alternativene som er vurdert i KVUen er forskjellige strategier for å realisere nye løsninger.

Grovsilingen synes konsistent i måten det er gjort på, imidlertid bemerkes følgende forhold:

- Argumenterende grovsiling
 - Hylleware, samarbeid med andre etater og samarbeid med andre land på Kontroll-området argumenteres ut. Dette kan være riktige vurderinger i forhold til en hovedstrategi, men samtidig bør det ikke utelukkes at dette er mulige del-strategier i en fremtidig og langvarig fornyelse av en systemportefølje.
- Grovsiling mot krav
 - Krav K2.1 – Tiltaket må være gjennomført innen 2018. Dette innføres som et absolutt krav for forretningsområdene Fastsettelse og Innkreving i mulighetsstudien. EKS mener dette ikke er tilstrekkelig begrunnet og at mulighetsrommet dermed begrenses på svakt og muligens feil grunnlag. Prosessforbedringsalternativet siles bort som følge av dette.
 - For forretningsområdet Kontroll siles Konvertering ut som et aktuelt alternativ, samtidig som det helt eller delvis tilfredsstiller alle absolutte krav. Metodisk sett burde Konvertering videreføres i alternativanalysen, eller grovsilingen burde vært bedre begrunnet. EKS har imidlertid innhentet informasjon som gir nødvendig begrunnelse og støtter derfor konklusjonen.
 - Samarbeidsalternativer faller mot krav til fleksibilitet og robusthet. EKS vurderer dette tilsvarende som for Hylleware, at disse sannsynligvis ikke

er egnet som hovedstrategier men bør videreføres som delstrategier for IKT-fornyelse.

EKS mener samlet sett at det er en utfordring at mulighetsstudien primært drøfter muligheter i “en dimensjon” (realiseringsstrategi) og at alle alternativene (utenom nullalternativet) innebærer en eller annen form for utskifting av alle TVIST-systemene, innenfor omtrentlig samme tidsrom. Det “slås” så fast at det er uhensiktsmessig (“funksjonelt, kostnadmessig, og med hensyn på risiko”) å velge et utsettelsesalternativ innenfor ett område i kortere eller lengre tidsrom. Konseptene kan sies å inneholde forskjellige ambisjonsnivåer, men med relativt små forskjeller. Med bakgrunn i disse forhold anbefalte EKS tilleggsutredninger.

6.3.2 Alternativene

Nullalternativet

EKS støtter TAD i konklusjonen om at Nullalternativet ikke er et alternativ som er en permanent løsning, heller ikke i en kombinasjon med andre alternativer. Det vurderes som helt usannsynlig at man kan gjennomføre Toll- og avgiftsetatens oppgaver med manuelle prosesser uten betydelig IKT-støtte. EKS er likevel av den oppfatning at muligheten for å forlenge tiltaket utover 2018 er reell og at TAD ikke har undersøkt dette tilstrekkelig. Dette bør vurderes dersom en utsettelse kan gi en mer optimal gjennomføring av tiltaket.

Null+

I et tilfelle som dette hvor nullalternativet har kort levetid, anbefales det generelt sett å innføre et null+ alternativ. EKS har vurdert dette, men kommer frem til at den beste varianten av null+ er en konvertering av dagens løsning. Dette er behandlet som et eget alternativ under.

Bruk av hyllevare/standardsystemer

EKS vurderer at standardsystemer primært blir vurdert “bit for bit” og ikke i form av et overordnet plattformvalg der en baserer kjernefunksjonalitet på en standard systemløsning og utnytter så mye som mulig fra en hovedleverandør. Det eksisterer standard systemløsninger i markedet og det satses betydelige ressurser blant store leverandører. EKS støtter imidlertid TAD i at det er stor usikkerhet knyttet til hvor langt leverandørene er kommet og hvor godt egnet løsningene er. Statens innkrevingssentral har oppfatninger om standardsystemer for kjernefunksjonalitet på området som støtter TAD sine vurderinger.

EKS vurderer at spørsmålet om standardsystemer er delvis belyst i KVUen, men at muligheten forkastes på et for tynt grunnlag. Kostnadsestimatene for standardsystemene er svært grove anslag. De forespurte leverandørene har hatt for liten kunnskap om TAD sine behov og krav til å gi gode estimer. Gitt usikkerheten i estimatene er forskjellen mellom de utredede alternativene for liten til å forkaste standardsystemer som alternativ for innkreving.

EKS mener at valget mellom standardsystemer og hyllevare versus egenutvikling ikke nødvendigvis må behandles som adskilte konsept, at dette er et valg som kan gjennomføres på et senere tidspunkt og inngå mer som en strategi. Dette beskrives i kapittel 9.3.3.

Samarbeid med andre offentlige etater

EKS vurderer dette tilsvarende som for standardløsninger/hylleware, at samarbeid med andre sannsynligvis ikke er egnet som hovedstrategi men kan videreføres som delstrategier for IKT-fornyelse.

Med hensyn til samarbeid med andre offentlige etater deler EKS det syn at legale barrierer mellom etatene kan være til hinder for samarbeid. Imidlertid mener EKS at potensialet for mulige samarbeid ikke er tilstrekkelig utredet i KVUen. For de ulike virksomhetsområdene finnes det flere likhetstrekk til virksomhetsområder i andre etater. Av mulige samarbeid med andre offentlige etater anser EKS at det største potensialet for synergier ligger i et eventuelt samarbeid mellom SI og TAD med hensyn til innkreving. Tilleggsutredninger ble anbefalt og er beskrevet i kapittel 6.

Samarbeid med andre land

EKS støtter i all hovedsak konklusjonen om at internasjonalt samarbeid kan by på store utfordringer, og er enig i vurderingen om at dette er urealistisk. Basert på intervjuer og annen informasjon er det godgjort at land det er naturlig å sammenligne seg med organiserer virksomheten sin ulikt, og at oppgavedeling mellom ulike etater, samt utforming av diverse regelverk, er såpass forskjellig at grunnlaget for samarbeid må kunne ansees å være spinkelt.

Konvertering

EKS støtter TAD i vurderingen av at konvertering ikke er et reelt prosjekteralternativ. Som tidligere beskrevet bekrefter både leverandøren og tjenesteleverandørene at det ikke lar det seg gjøre å konvertere systemer utviklet i Sysdul til Java fordi den underliggende arkitekturen er fundamentalt forskjellig. En eventuell konvertering er ikke forenlig med ny tjenesteorientert arkitektur, men gjennomføres med utgangspunkt i den arkitektur som finnes for Sysdul i dag.

Modernisering

EKS støtter TAD sine vurderinger av de to variantene av et moderniseringsalternativ, dog uten at dette nødvendigvis betyr et valg av egenutvikling som strategi.

Prosessforbedring

EKS støtter ikke TAD sine vurderinger av prosessforbedring som alternativ. Som tidligere beskrevet er det ikke åpenbare ytelsesgap som tilsier behov for prosessforbedring, men EKS mener at TAD i større grad må utfordre eksisterende arbeidsprosesser for å søke gevinster i forbindelse med en meget stor IT-investering.

Videre er vår oppfatning at prosessforbedringsalternativet for kontrollområdet forkastes på for tynt grunnlag.

6.4 Tilleggsutredninger

Det har i løpet av kvalitetssikringen vært en lang periode med beslutningsprosesser og tilleggsutredninger. Det følgende gir en oversikt over disse prosessene med foreslåtte og gjennomførte tilleggsutredninger.

EKS anbefalte i Notat 1 (19.12.2011) [35] tre tilleggsutredninger:

- Alternativ “Redusert omfang av tiltaket” (A) med hensikt å utrede muligheter for å utsette eller unngå utskifting av deler av systemet.
- Alternativ “Optimal modernisering” (B) med hensikt å utrede muligheter som kan oppstå dersom TAD ikke legger til grunn et noe tvilsomt skal-krav om ferdigstillelse i 2018.
- Alternativ “Endret grensesnitt mellom etater” (C) med hensikt å utrede mulige endringer i grensesnittet mot Statens vegvesen.

Etter drøftinger med Fagdepartement og TAD ble følgende tilleggsarbeider gjennomført av TAD og overlevert 07.02.2012:

- Tilleggsutredning nr. 1 – revisjon 1: Redusert omfang av tiltaket [36] som inkluderer en variant der det utredes konsekvenser av å bruke ett år lengre tid på kontrollsystemene.
- Notat 1: Utdypning interessentanalyse [37].
- Notat 2: Utdypning prosesskartlegging [38].
- Notat 3: Gjenbruk Tvinn [39].

I den pågående kvalitetssikringen fremkom det ytterligere informasjon som medførte at EKS den 30.03.12 anbefalte følgende:

- Vedørende samarbeid med Statens innkrevingsentral (SI):
 - Minst ett SI-alternativ utredes
 - Utredningen må organiseres slik at vurderingen blir mer objektiv og i større grad omforent mellom etatene.
 - Finansdepartementet bør vurdere alternativets relevans i forhold til SI og TAD sin rolle
- Vedrørende standardsystemer og egenutvikling:
 - Standardsystemer eller egenutvikling anses å kunne realisere samme konsept innenfor tilsvarende rammer.
 - Standardsystemer bør vurderes nærmere i forprosjekt, gitt klare føringer for KS2 om at valg av prosjekttilnærming skal være tilstrekkelig begrunnet.

Finansdepartementet ga TAD den 19.04.2012 et oppdrag om tilleggsutredning av samarbeid med Statens innkrevingsentral, sitat:

FIN legger til grunn at TAD gjennomfører utredningen sammen med SI. Vi ønsker at arbeidet ser på muligheten for at SI fungerer som IT-leverandør for TAD, samt muligheten for at SI overtar hele eller deler av innkrevingsprosessen.

Finansdepartementet justerte oppdraget den 14.05.2012, sitat:

Fra vårt ståsted vil en videre vurdering av om SI bør overta deler eller hele innkrevingsprosessen til dels bygge på vurderingen av og mulighetene for å benytte SI som IT-leverandør. Det ansees derfor som hensiktsmessig at alternativet med SI som IT-leverandør prioriteres i det videre utredningsarbeidet.

Dersom utredningen konkluderer med at SI vil kunne fungerer som IT-leverandør for TAD, på en mer hensiktsmessig og rimeligere måte enn det

som til nå er skissert i forbindelse med fornying av TVIST, så vil man deretter kunne vurdere å igangsette et større utredningsarbeid om mulighetene for en eventuell overføring av deler eller hele innkrevingsprosessen til SI. Et slikt utredningsarbeid vil grunnet omfang og tidshorisont bli vurdert igangsatt separat fra den pågående KS 1 prosessen.

Tilleggsutredningen³ [43] ble levert av TAD til Finansdepartementet den 01.06.2012.

6.4.1 SI alternativer

I tilleggsutredningen fastholder TAD konklusjonene fra KVUen, og påpeker at SI sin løsning mangler IKT-støtte på flere funksjoner som er sentrale for TAD. Det konkluderes med at, sitat:

Vurdert opp mot forstudiens mål og krav anser vi alternativet med SI som IT-leverandør på innkrevingsområdet som urealistisk.

TAD og SI klarte ikke å enes om en felles utredning. SI hadde innsigelser på måten SI ble involvert på, og på måten SI sin løsning skulle evalueres på. TAD tilnærmet seg oppdraget gjennom at SI skulle tilby en løsning basert på TAD sin kravspesifikasjon, tilsvarende tilbydere av standardsystemer. SI ønsket et tettere samarbeid og mulighet til få frem hvordan de mener en løsning kan utformes.

SI leverte på eget initiativ utredninger for alternativene i opprinnelig oppdrag fra Finansdepartementet til TAD, [46] og [47]. SI kommenterte i tillegg TAD sin utredning i brev datert 29. juni 2012 [48]. I brevet fastholder SI at deres multikravreskontro kan brukes til innkreving av motorvognavgifter, sitat:

Vi mener at utredningen fullt ut har bekreftet våre tidligere antagelser om at SIs multikravreskontro kan brukes til innkreving av motorvognavgiftene, og at en med det estimerte antall timer tilfredsstiller de kravene som TAD har til reskontroen. Vi tror derimot at det vil være svært utfordrende å levere en IT-løsning til en mottager som ikke ønsker den.

SI anbefalte i dette brevet å gå videre med alternativet der SI overtar hele innkrevingsprosessen og hvor de samfunnsøkonomiske gevinstene anses meget store. TAD på sin side hadde betydelige innsigelser mot SI sine vurderinger.

Vurdering

EKS vurderte etter mottatt dokumentasjon mm. fra både TAD og SI, at SI fremstår som et alternativ som bør utredes videre. Som følge av aktørers usikkerhet omkring SI sine løsninger, spesielt ift. kapasitet, ytelse og evne til å understøtte innkrevingsprosessen, ble det av EKS den 03.07.2012 foreslått å gjennomføre en "Proof of Concept" (PoC) med hensikt å avdekke hvorvidt alternativet var reelt. Etter ytterligere én gjennomgang av grunnlaget for gjennomføring av en PoC opprettholdt EKS sin anbefaling om at det ikke forelå et tilstrekkelig utredningsgrunnlag for å forkaste et alternativ med SI som innkrever.

Finansdepartementet konkluderte 19.11.2012 med at de ønsker å opprettholde dagens grensesnitt mellom TAD og SI etter en overordnet og prinsipiell vurdering. EKS tar Finansdepartementets føring til etterretning med den konsekvens at SI-alternativene utgår.

³ Tilleggsutredning nr. 2: Mulig bruk av SIs systemer

6.4.2 Redusert omfang av tiltaket

TAD sin tilleggsutredning 1 [36] utredet to muligheter for reduksjon av tiltaket:

- Redusert omfang ved å ta ut FKR (felles kunderegister)
- Redusert omfang ved å ta ut kontrollsystemene

TAD konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å ta FKR ut av tiltaket, f.eks. gjennom bruk av eksterne registre. Høy bruksfrekvens og høye volumer gjør at infrastrukturkostnadene ikke vil reduseres. Videre vil hverken risiko eller kompleksitet i totalløsningen eller utviklingskostnader eller kompleksitet i utviklingen reduseres fordi kompleksiteten og krav til samhandling øker.

TAD anser det ikke som et realistisk alternativ å ta ut kontrollsystemene av tiltaket. Begrunnelsen for dette er at kostnadene vil øke vesentlig samtidig som risikoen forbundet med å beholde kontrollsystemene på gammel teknologi etter at support av Sysdul opphører er for høy.

Vurdering

EKS støtter TADs konklusjon om at de ikke er hensiktsmessig å ta FKR ut av tiltaket.

For kontrollsystemene er det identifisert funksjonelle savn, det er også identifisert behov for tiltak som dokumentert i Strategisk IT-plan [7]. For kontrollområdet synes det å være behov for mer tid til kartlegging av prosesser og endringsbehov. EKS mener at dette bør gjøres både for å få bedre informasjon om omfanget av disse endringene og et mulig gevinstpotensial. Samtidig anses det ikke som avgjørende for konseptvalget slik at tiltak kan gjøres i forprosjektet (Ref. kapittel 9).

6.4.3 Utsettelse av deler av tiltaket (og mulig prosessforbedring)

Prosessforbedringsalternativet frafaller for områdene fastsettelse og innkreving på grunn av det absolutte kravet om ferdigstillelse innen 2018. Etter EKS sin oppfatning er det mulig å forskyve sluttidspunktet dersom det gir en mer optimal gjennomføring av tiltaket og/eller tid til å få frem mulige prosessforbedringer.

Tilleggsutredningen ble avgrenset til kun å utrede utsettelse i ett år for å belyse konsekvensene av dette isolert. TAD sin konklusjon ble:

Selv forutsatt tankeeksperimentet om at support på Sysdul utvides, anbefaler ikke TAD en slik utvidelse, basert på risiko og kostnader, uten at det i det minste ligger tungtveiende grunner eller et kartlagt behov til grunn.

Vurdering

EKS mener at muligheten for å la tiltaket gå ut over 2018 er høyst reell. Videre synes kostnadskonsekvensene i tilleggsutredningen høye, men det anses ikke sentralt for konseptvalget.

6.4.4 Gjenbruk av Tvinn

TAD gjorde en vurdering av gjenbruk av TVINN systemene [39] da både TVINN og TVIST inneholder egen reskontro- og innkrevingsfunksjonalitet. TAD anser ikke dette som hensiktsmessig da modulene i TVINN i stor grad er spesialisert til

å understøtte forretningsprosessene rundt vareførsel. De er ikke laget for å være generiske. TVINN systemene har også en arkitektur som gjør det komplisert å innføre så omfattende endringer som en utvidelse til også å kunne dekke funksjonelle områder som TVIST dekker i dag.

Vurdering

EKS har utfordringer med å forstå at det ikke er noen muligheter for gjenbruk av TVINN, med mindre det skyldes at arbeidet med TVINN har resultert i mer skreddersydde løsninger enn nødvendig. Det kan følgelig være grunn til å stille spørsmål tegn ved etatens arkitekturprinsipper etc. EKS tar ut over dette TAD sitt svar til etterretning.

6.5 Konklusjon

TAD sin mulighetsstudie er oversiktlig dokumentert og fremgangsmåten er i utgangspunktet akseptabel. EKS vurderer at de alternativene som er vurdert i KVUen er forskjellige strategier for å realisere nye løsninger.

Grovsilingen synes konsistent i måten det er gjort på, men EKS har påpekt svakheter og mener at noen alternativer forkastes på for tynt grunnlag.

EKS mener samlet sett at det er en utfordring at mulighetsstudien primært drøfter muligheter i “en dimensjon” (realiseringsstrategi) og innebærer en form for utskifting av alle TVIST-systemene innenfor omtrent samme tidsrom. Det “slås” så fast at det er uhensiktsmessig (“funksjonelt, kostnadsmessig, og med hensyn på risiko”) å velge et utsettelsesalternativ innenfor ett område i kortere eller lengre tidsrom. Konseptene kan sies å inneholde forskjellige ambisjonsnivåer, men med relativt små forskjeller. Med bakgrunn i disse forhold anbefalte EKS tilleggsutredninger med hovedfokus på:

- Samarbeid med andre etater, både Statens vegvesen og Statens innkrevingssentral
- Mulig reduksjon av tiltaket
- Mulig utsettelse av ferdigstillestidspunkt og økt fokus på prosessforbedring

Beslutningsprosesser omkring tilleggsutredninger og selve utredningene har vært utfordrende. EKS mener at alternativet der SI tar over innkreving for motorvognavgifter kunne vært et konkurransedyktig alternativ. Imidlertid vurderte Finansdepartementet at dagens grensesnitt og oppgavefordeling var hensiktsmessig mellom TAD og Statens innkrevingssentral. EKS tar Finansdepartementets føring til etterretning med den konsekvens at SI-alternativene utgår.

Øvrige tilleggsutredninger for å utforske mulighetsrommet, som reduksjon av tiltaket og utsettelse av ferdigstillestidspunkt med økt fokus på prosessforbedring, resulterte ikke i vesentlige endringer i form av nye konsepter. Tilleggsutredningen ga imidlertid økt innsyn og større forståelse for Toll- og avgiftsetaten sin virksomhet.

7 Prosjektets alternativanalyse

Dette kapitlet gir en vurdering av prosjektets alternativanalyse, slik den fremkommer i KVUen. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av prosjektdokumentasjonen samt informasjon gitt under KS1-prosessen.

7.1 Innledning

I Rammeavtalen (Ref. jnr. 10/5135 C) er det under punkt 3.8 bl.a. stilt krav til at, sitat;

Med bakgrunn i de foregående kapitler og i særdeleshet det identifiserte mulighetsrommet, skal det foreligge en alternativanalyse som skal inneholde Nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer. Nullalternativet innbefatter det minimum av vedlikeholdsinvesteringer som er nødvendig for at alternativet skal være reelt. Det ligger ikke i dette krav om like lang levedyktighet som i investeringsalternativene. Hvis Nullalternativets levetid er svært kort bør det vurderes å utvikle et "Null pluss"-alternativ i tillegg til Nullalternativet. Dette vil spesielt være aktuelt dersom en begrenset investering i oppgraderinger kan forlenge levetiden betydelig, sammenlignet med det rene Nullalternativ.

For alle alternativer skal det være angitt resultatmål (innhold, kostnad og tid), usikkerhet og finansieringsplan, herunder tilpasning til forventede budsjettammer. Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse. Det vises i denne forbindelse til den til enhver tid gjeldende versjon av Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser.

Leverandøren skal starte med å vurdere hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere de overordnede mål. Et alternativ som en antar vil ha liten eller ingen virkning på hverken samfunns mål eller effektmål, er irrelevant. Dersom det kan antas å ha en viss virkning mhp. effektmål, men liten eller ingen mhp. samfunns mål, gir dette en indikasjon på at det ikke dreier seg om et konseptuelt alternativ, men enten en uhensiktsmessig løsning eller en deløsning innenfor et større hele. I begge tilfeller vil det være behov for en grunnleggende omarbeidelse, eventuelt utarbeidelse av nye alternativer, før en kan gå videre med kvalitetssikringen, jfr. det som er uttalt under pkt. 5.3.

Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes i hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller kravene i det forutgående kravdokumentet. Hvis leverandøren konkluderer negativt på ett eller begge disse punkter, kan leverandøren be om at det gjøres endringer i alternativene, eventuelt anbefale at det utarbeides et nytt alternativ.

Leverandøren skal vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter for hvert enkelt alternativ.

Leverandøren skal vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter for hvert enkelt alternativ.

7.2 Faktagrunnlag

7.2.1 Alternativene

De analyserte alternativene og resultater

Basert på TAD sin vurdering av mulighetsområder, beskrevet i kapittel 6 i KVUen, vurderes mulige prosjekialternativer innenfor de tre virksomhetsområdene fastsettelse, innkreving og kontroll. I tillegg til et nullalternativ, beskrives syv alternativer for disse tre virksomhetsområdene. Det konkluderes med at fire alternativer, i tillegg til nullalternativet, skal underlegges en nytte-kostnadsanalyse. Videre velger en å se de valgte prosjekialternativene for virksomhetsområdene fastsettelse og innkreving i sammenheng, da disse områdene er vurdert som tett integrerte virksomhetsområder og del av den samme verdikjede. Følgende alternativer knyttet til fastsettelse/innkreving og kontroll, ble dermed videre analysert:

Fastsettelse og innkreving

- FI 1: Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer:
 - Dagens funksjonalitet vil gjennomgå en omskriving for ny teknologi (Java)
 - Noe omstrukturering for å få større fleksibilitet mht. fremtidige endringer
- FI2: Modernisering med funksjonelle forbedringer på utvalgte områder
 - Som alternativ 1, men i tillegg realiseres ny funksjonalitet på enkelte områder for å gi gevinster i oppgaveløsning
- FI3: Hyllevare (innen innkreving) og modernisering med funksjonelle forbedringer (innen fastsettelse)
 - Som alternativ 2, men med bruk av hyllevare innen innkreving

Kontroll

- K1: Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer
 - Dagens funksjonalitet vil gjennomgå en omskriving for ny teknologi (Java)
 - Noe omstrukturering for å få større fleksibilitet mht. fremtidige endringer
- K2: Prosessforbedring
 - Starter med beskrivelse av virksomhetsprosesser og utarbeiding av ny kravspesifikasjon

- Nye IT-løsninger utvikles uavhengig av hva dagens funksjonalitet for kontrollsystemene

I tillegg er det utarbeidet et nullalternativ der det forutsettes at en viderefører IT-støtten basert på programmeringsspråket Sysdul. I beskrivelsen av nullalternativet heter det at (ref. kap. 6.2 i KVV):

Videreutvikling og forvaltning vil være på samme nivå som i dag, men sannsynligvis synkende frem mot 2018. Tilgang til Sysdul-kompetanse vil bli mindre fordi personer med denne kompetansen enten går av med pensjon eller at de prioriterer å ta oppdrag som innebærer bruk av moderne teknologi.

Realisering av de overordnede mål

I KVVUen er det ikke gjort noen vurdering av i hvilken grad alternativene bidrar til å realisere effektmålene, samt det funksjonelle målbildet.

Imidlertid er alle alternativer vurdert overordnet opp mot krav i mulighetsstudien samt gjennom nytte-kostnadsanalyse og ikke-prissatte effekter i alternativanalysen. Det er imidlertid ikke gjort noen utledning eller gitt noen kobling mot effektmål.

7.2.2 Metode og forutsetninger

Som metodisk tilnærming til den samfunnsøkonomiske analysen oppgir KVVUen at det er tatt utgangspunkt i en nytte-kostnadsanalyse. Videre henvises det til at analyseopplegget er i tråd med de retningslinjer som er gitt av Finansdepartementet (2005), inkludert rundskriv om kalkulasjonsrente og krav knyttet til KS-ordningen. På kostnadssiden er alle elementene oppgitt som prissatte kostnader, mens på nyttesiden er det kun sparte årsverk i etaten som er lagt ved beregningene av nettonåverdi. Alle andre nytteeffekter er oppgitt som ikke-prissatte effekter. Ikke-prissatte effekter er definert som effekter som man ikke har funnet det forsvarlig å verdsette i kroner. I vurderingen av ikke-prissatte effekter vurderes betydning og omfang for hver effekt og konseptalternativ. Hvert av alternativene er vurdert opp mot disse ved bruk av en 11 trinns konsekvensskala fra meget stor negativ (- - - -) til meget stor positiv konsekvens (++++), som omfatter både omfang av virkninger, og betydningen av dem. De ikke-prissatte effektene er vurdert for alternativene 1 til og med 5 sett i forhold til nullalternativet.

7.2.3 Prissatte nytteeffekter

For virksomhetsområdene fastsettelse og innkreving er det identifisert prissatte nytteeffekter i de to alternativene der en tar i bruk ny funksjonalitet (FI2 og FI3). Disse nytteeffektene er knyttet til sparte årsverk internt i TAD: Følgende effekt er identifisert:

- Ny funksjonalitet sikrer at informasjon fra Autosys overføres automatisk (mot i dag der den registreres manuelt). Samlet er disse prissatte nytteeffektene beregnet til å redusere årsverk for etaten tilsvarende en besparelse på ca. 3 MNOK årlig.

I tillegg er det anslått at en fornyelse av TVIST systemene vil føre til en forenkling av rutinene for innførsel av motorvogn, der en kan redusere antall oppmøter fra 5

til 2. Dette vil i henhold til KVUen innebære en besparelse på 16,8 MNOK årlig. Denne effekten er imidlertid ikke tatt med i nytte-kostnadsanalysen all den tid denne effekten betinger en oppgradering av Autosys.

Innenfor kontroll er det også identifisert prissatte nytteeffekter i det alternativet der en foretar en prosessforbedring (K2). De prissatte nytteeffektene er knyttet til sparte årsverk, både internt og hos eksterne brukere. Følgende effekter er identifisert:

- Ny funksjonalitet muliggjør mer avanserte og treffsikre søk. Effekten er beregnet til å frigjøre årsverk tilsvarende en besparelse på 1,8 MNOK årlig for etaten.
- Ny funksjonalitet vil føre til en bedre treffprosent innen deklarasjonskontroll, og vil innebære en tidsbesparelse hos de kontrollerte. Effekten er beregnet til å gi en besparelse på 1,8 MNOK kroner årlig hos eksterne brukere.

For de andre alternativene er det ikke beregnet noen prissatte nytteeffekter.

7.2.4 Ikke-prissatte nytteeffekter

Nytteeffektene er delt inn i tre kategorier: 1) nytteeffekter av å oppgradere TVIST-systemene uavhengig av valgt alternativ (generisk nytte i forhold til nullalternativet), 2) nytteeffekter av nye IT-løsninger innen avgiftsfastsettelse og innkreving og 3) nytteeffekter av fornying innen kontrollområdet.

Det er identifisert ti ulike nytteeffekter (gjengitt i tabellen nedenfor). Noen av nytteeffektene virker inn på begge de to virksomhetsområdene (Avgiftsfastsettelse og -innkreving samt Kontrollområdet).

Nytteeffekt	Område		P/IP	Avsnitt
	Avgift og innkrev.	Kontroll		
Sparte årsverk	X	X	P	7.4.2/7.4.3
Tilgjengelighet, ytelse og stabilitet som sikrer avgiftsinnkreving	X	X	IP	7.4.1
Tilgang kvalifisert arbeidskraft	X	X	IP	7.4.1
Etterlevelse av overordnede krav til IKT-løsninger	X	X	IP	7.4.1
Fleksibilitet i avgiftsfastsettelsen	X		IP	7.4.2
Brukervennlighet og rask fastsettelse av riktige avgifter	X		IP	7.4.2
Søkemuligheter for saksbehandlere	X		IP	7.4.2
Kvaliteten i kontrollutvelgelse og gjennomføring		X	IP	7.4.3
Avdekking av alvorlige overtredelser		X	IP	7.4.3
Avgiftsproveny til Staten		X	IP	7.4.3

Tabell 12 Ulike nytteeffekter

Etter det EKS kjenner til så er gjennomgangen og vurderingen av disse ikke-prissatte nytteeffektene gjennomført internt i TAD uten involvering av eksterne brukere.

7.2.5 Realopsjoner

I KVUen er tre ulike typer realopsjoner, som kan være sentrale ved beslutninger under usikkerhet, blitt kommentert. I hovedtrekk påpeker KVUen følgende:

- *Utsettelsesopsjon*: Utsettelse av tiltak som erstatter TVIST blir karakterisert som en umulighet.
- *Opsjon for stegvis investering*: KVUen anser at det er liten usikkerhet med hensyn til fremtidige behov på fastsettelse og innkreving. Det blir også påpekt at "Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer" innebærer større mulighet for stegvis investering, men at en slik løsning innebærer en høyere kostnad.
- *Opsjon for senere vekst*: I nullalternativet er det ikke mulig å implementere avgiftsendringer, mens for både moderniseringsalternativet med funksjonelle forbedringer, samt tilrettelegging for fremtidig funksjonalitet, innehar denne type opsjonsverdi.

7.3 Vurderinger

7.3.1 Alternativene

I KS1-sammenheng stilles det blant annet krav til at nullalternativet er optimalisert kostnadseffektivt, både i forhold til omfang og kvalitet. For nullalternativet innebærer optimalisering å opprettholde akseptabel ytelse over resterende levetid med så små kostnader som mulig (jfr. Veileder 8 Nullalternativet). I KVUen er det ikke gjennomført en kalkyle for nullalternativet, da dette alternativet regnes som urealistisk. I så måte kan det stilles spørsmål til om nullalternativet slik det er utformet i KVUen er velegnet som nullalternativ for analyseformål.

Argumentasjonen som ligger til grunn for at nullalternativet er urealistisk har bakgrunn i at det er lite sannsynlig at TAD kan overta ansvaret for vedlikehold og utvikling av Sysdul etter 2018. KVUen beskriver et nullalternativ som forfaller over tid, som følge av manglende vedlikehold og oppdatering i forhold til fremtidige regelendringer, og kan sees på som et nedleggelsesalternativ fra og med 2018. I tilfeller der nullalternativet har en kort levetid, er praksis i KS sammenheng at det vurderes om en skal utvikle et "null-pluss"-alternativ i tillegg til nullalternativet.

EKS er enig i at videreføring Sysdul ikke er et alternativ som kan opprettholdes over lang tid, og at dette er en døende plattform. Basert på innhentet informasjon mener EKS det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å si at Sysdul må avvikles så tidlig som i 2018, men at et nullalternativ, basert på Sysdul, kan ha en levetid som strekker seg noen år utover det som er angitt i KVUen. Spørsmålene knyttet til levetid, driftsmessig risiko og tilpasningsmuligheter burde vært utredet grundigere.

Når det gjelder de tre valgte alternativer utredet for fastsettelse og innkreving vurderer EKS alternativene FI1 (Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer) og FI2 (Modernisering med funksjonelle forbedringer på utvalgte områder) som relativt like. De forutsettes å oppfylle samme funksjonelle og tekniske målsetting, og skiller seg fra hverandre først og fremst i

forhold til hvor fort eventuelle funksjonelle endringer skal realiseres. EKS oppfatter derfor disse to alternativene som konseptuelt nokså like, og en kan stille spørsmål om KVUen da tilfredsstiller kravene til konseptuelt forskjellige alternativer. Alternativ FI3 er en kombinasjon av alternativ FI2 (for fastsettelse) og bruk av hyllevare/standardløsninger (for innkreving). Dette alternativet er mer i tråd med kravet om konseptuell uavhengighet, men EKS er usikker på om dette alternativet er godt nok utredet, spesielt med hensyn til hyllevareløsninger innen innkreving.

For virksomhetsområdet kontroll, er EKS av den oppfatning at de to valgte alternativer er konseptuelt uavhengige.

Realisering av de overordnede mål

Basert på den informasjon som er lagt frem vurderes det dit hen at nullalternativet, basert på plattformen Sysdul, ikke tilfredsstiller effektmålene. Slik sett fremstilles nullalternativet som irrelevant. For de øvrige alternativene er det, etter EKS sin oppfatning, tatt tilstrekkelig høyde for tilfredsstillelse av effektmål og samfunns mål. For FI2 og FI3 er alle effektmålene oppfylt, mens for FI1 er det delvis tilfredsstillelse. På kontrollområdene har begge alternativene god måloppnåelse.

7.3.2 Metode

KVUen slår fast at den metodiske tilnærmingen som er lagt til grunn for den foreliggende samfunnsøkonomiske analysen fullt ut tilfredsstiller kravene til en nytte-kostnadsanalyse. EKS oppfatter imidlertid at analysen har flere likhetstrekk med både kostnads-effektivitetsanalyse og kostnads-virkningsanalyse. Det er kun et fåtall av nytteeffektene som er forsøkt kvantifisert som prissatt, og nettonåverdien av alle alternativene er klart negative, noe som isolert sett indikerer at prosjektet er ulønnsomt i samfunnsøkonomisk forstand. I KVUen pareres dette med at IKT systemene er helt nødvendige for innsamling av inntekter til staten som er i størrelsesorden 80-85 mrd. NOK per år. Fra KVUen (s. 54) står det:

Den allmenne nytteeffekt ved alle fornyelsesalternativene, men ikke ved nullalternativet, er verdien av den risikoreduksjon som oppnås ved at dagens, meget usikre løsning utgår. Vi har ikke funnet det meningsfullt å regne på dette, men i ytterste konsekvens tilsvarer verdien det samlede proveny som fastsettes og innkreves gjennom TVIST-systemene; 80 milliarder NOK pr. år.

Etter EKS sin oppfatning kan ikke selve inntektene som kreves inn gjennom TVIST systemene behandles som et gevinstelement i en eventuell nyttekostnadsanalyse, da dette kun representere overføringer av et samfunnsøkonomisk overskudd mellom ulike grupper i samfunnet. Det er imidlertid godtgjort at samfunnet, ved folkevalgte organer, regner det som et gode å ha systemer for avgiftsfastsettelse og innkreving, samt kontroll.

7.3.3 Prissatte effekter

Det er kun sparte årsverk som er kvantifisert. Sammenlignet med kostnadene er de prissatte nytteeffektene helt marginale. Neddiskontert snakker vi om noen titalls millioner, sammenlignet med betydelige kostnader. Slik nytte-

kostnadsanalysen er fremlagt må derfor de ikke-prissatte nytteeffektene minst tilsvare den negative differansen som fremkommer ved netto nåverdien. Slik sett mangler det noe for at det er gjennomført en nyttekostnadsanalyse. All den tid man ikke kjenner nytten av å ha systemene, men forutsetter at TADs virksomhet skal videreføres, så faller EKS likevel ned på samme fremgangsmåte.

EKS mener at det hadde vært ønskelig med mer dokumentert beskrivelse av avhengigheten mellom IKT-modernisering og organisasjonsutvikling. Det er ut fra eksisterende dokumentasjon vanskelig å skille mellom nyttegevinster som utelukkende har sin årsak i omorganiseringen, og de ekstra nyttegevinster som har sin årsak i modernisert IKT-løsning og som ikke lar seg realisere ved dagens IT-system.

EKS mener det er få av nytteeffektene som er forsøkt prissatt. I samtaler med prosjektet har EKS også utfordret prosjektet på om noen av de ikke-prissatte effektene kunne kvantifiseres.

7.3.4 Ikke prissatte effekter

EKS har ingen innvendinger til selve metoden. Den er i tråd med normal praksis og tilsvarer metoden som EKS selv benytter.

Det virker som om de ikke-prissatte effektene for nullalternativet er vurdert i forhold til situasjonen i dag. Dette innebærer at for nullalternativet så er nytteeffektene negative eller 0, i og med at dagens system ikke blir oppgradert og vedlikeholdt. For de andre alternativene virker det som at effektene er satt opp mot nullalternativet. Om så er tilfelle vil dette fort medføre til at nytteeffektene for de øvrige alternativene blir for høyt scoret. EKS endrer dette i sin analyse, men mener det er hold i selve verdiene som er satt.

Et annet moment i forhold til ikke prissatte effekter er at det fremkommer små forskjeller mellom de ulike alternativene (med unntak av nullalternativet).

Om resultatene fra nyttekostnadsanalysen er korrekt, så skal i prinsippet de ikke-prissatte nytteeffektene representere en politisk betalingsvillighet som minst oppveier den negative nettonåverdien for at prosjektet skal kunne forsvares. Etter EKS sin mening er utredningen rundt de ikke-prissatte nytteeffektene noe svakt fundert som grunnlag for en slik type begrunnelse.

7.3.1 Realopsjoner

Realopsjoner er vurdert i avsnitt 7.7 i KVUen. Kun to opsjonstyper anses som relevante *stegvis investering* og *senere vekst og utvikling*. EKS mener at også opsjonstype 1) vente-og-se) kunne være relevant å vurdere. Opsjonstype 3 er mindre aktuell her, fordi dagens løsning må endres og deler av denne har begrenset levetid. EKS knytter i sin analyse betydelige realopsjoner til sammensetningen til alternativene.

7.4 Konklusjon

Slik analysen er fremsatt vil alle alternativer ha negativ neddiskontert nåverdi. Slik sett er alle alternativene ulønnsomme. Det kan ikke bare argumenteres med at prosjektene er lønnsomme på grunn av at avgiftsinnkrevningen er i

størrelsesorden 80 milliarder kroner, da dette kun i prinsippet er en omfordeling av samfunnets overskudd.

Direkte nytteeffekter av alternative IKT-løsninger for primærinteressentene bør heller relateres til hvorvidt de ulike alternativene er i stand til å ivareta tjenesteytingen på en tilfredsstillende måte. Dvs. gevinstene må relateres til hvorvidt alternativene ivaretar implementeringen av myndighetenes avgiftspolitik (blir avgiftene satt rett, er systemet transparent, osv.).

Det er utenfor EKS sitt mandat å vurdere hvorvidt avgiftsinnkreving, hvor et IKT-system anses som helt nødvendig, er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et alternativ er derfor å anta at dette er tilfelle – og spesifisere tilstrekkelig omfang, kvalitet og fleksibilitet.

Det at det er spesifiserte nytteeffekter gjør at EKS har valgt samme fremgangsmåte med nytte-kostnadsanalyse. EKS mener dog at det er flere potensielle nytteeffekter som kunne økt kvaliteten på analysen.

8 EKS sin alternativanalyse

8.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en alternativanalyse utarbeidet av EKS basert på KVV med referansedokumenter, samt mottatt eller innhentet tilleggsinformasjon. Aktuelle alternativer er i dette kapitlet bearbeidet i henhold til Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser. Generell metodikk for samfunnsøkonomiske analyser er nærmere beskrevet i kapittel 7. Spesifikk metodikk for dette prosjektet er omhandlet nedenfor.

8.2 Analyserte alternativ i KVV

Det var opprinnelig utarbeidet følgende alternativer, jfr. kapittel 0

Fastsettelse og innkreving

1. FI1: Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer
2. FI2: Modernisering med funksjonelle forbedringer på utvalgte områder
3. FI3: Hylleware innen innkreving og modernisering med funksjonelle forbedringer innen fastsettelse

Kontroll

1. K1: Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer
2. K2: Prosessforbedring

8.3 Analyserte alternativ i KS1

Dagens situasjon som referanse

Et tradisjonelt nullalternativ er i dette tilfellet mindre relevant da vi er i en end-of-life situasjon. Det er heller ikke et realistisk null+ alternativ da hele den eksisterende teknologiske plattformen for TVIST-systemene forutsettes å falle bort i løpet av analyseperioden. Som referanse i analysen er det derfor benyttet en "teoretisk" forlengelse av dagens situasjon som dermed nytte og kostnader for de øvrige alternativer er målt mot.

Hylleware

EKS mener at det er for tidlig i en KS1-prosess å utelukke helt eller delvis bruk av hylleware som fremgangsmåte for modernisering og anser dermed at alternativ 3 under fastsettelse og innkreving ikke er et selvstendig alternativ. I KVV'en kom for øvrig dette alternativet dårligst ut, vurdert for seg selv.

Oppsplitting av fastsettelse og innkreving

I KS1-prosessen har det vært et tema at innkrevingen kunne vært gjennomført av en annen part (Statens innkrevingssentral) som omtalt flere steder i rapporten, bl.a. kapittel 6. Finansdepartementet har her konkludert med at de ønsker å opprettholde dagens grensesnitt mellom TAD og SI, noe som innebærer at SI-alternativene utgår.

Vi står dermed igjen med følgende alternativer:

Fastsettelse

1. Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer
2. Modernisering med funksjonelle forbedringer på utvalgte områder

Innkreving

1. Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer
2. Modernisering med funksjonelle forbedringer på utvalgte områder

Kontroll

1. Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer
2. Prosessforbedring

8.4 Metode og forutsetninger

8.4.1 Generelt

EKS sin alternativvurdering bruker en nytte-kostnadsanalyse der virkningene er prissatt så langt dette er vurdert forsvarlig, mens tilleggsvirkningene av prosjektet er behandlet som "ikke-prissatte effekter" og "analyse av realopsjoner".

8.4.2 Metodiske hovedforutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

Følgende økonomiske forutsetninger er lagt til grunn:

- 1) Den økonomiske analysen omfatter perioden 2014 til 2028, et tidsrom på 15 år. Verdien av initiale investeringer avskrives i løpet av perioden, slik at funksjonell restverdi etter 15 års drift settes til 0. I kapittel 8.8 vurderes effekter for kortere og lenger levetid for de mest aktuelle alternativene.
- 2) Nytte og kostnader for de øvrige alternativer måles mot dagens situasjon. Nullalternativet er i dette tilfellet mindre relevant da vi er i en end-of-life situasjon.
- 3) Prisnivå er medio 2012. Alle nåverdier er neddiskonterte til 2012-kroner.
- 4) Mottatte kostnadsestimater er inklusive merverdiavgift (MVA). EKS gir sine resultater eksklusive MVA.
- 5) Det beregnes en skattekostnad av investeringskostnader og andre kontantstrømmer via offentlige budsjetter på 20 % av netto finansieringsbehov. Finansieringsbehovet er netto virkning på offentlige

budsjetter, som beregnes som summen av brutto lønnskostnader (inkludert arbeidsgiveravgift og innsatsvarer eksklusiv merverdiavgift). Det skal regnes netto skattevirkning der det tas hensyn til betalte skatter, avgifter og overføringer som følge av prosjektet. Det betyr for eksempel at selv om det benyttes arbeidslønn inkludert skatt og arbeidsgiveravgift som kalkulasjonspris i beregningene, vil skatte- og avgiftsbidraget fra denne arbeidskraften bli tatt hensyn til når netto offentlig finansieringsbehov beregnes.

- 6) I henhold til Rammeavtalen så skal det gjøres en egen vurdering av de systematiske usikkerhetsmomentene i prosjektet. For dette prosjektet er EKS sin vurdering at den systematiske usikkerheten er knyttet til makroøkonomiske og politiske forhold der det vil være på store utfordringer å estimere den stokastiske spredningen. Dette kan dels være knyttet til forhold utenfor rikets grenser som kan påvirke etterspørsel etter tjenester og derved både nytte- og kostnadssiden. EKS har derfor valgt å legge på et 2 % påslag på den risikofrie renten for å ta hensyn til dette. EKS har ikke inkludert slike makroforhold i usikkerhetsberegningene. For å vise hvilken effekt nivået på kalkulasjonsrenten vil få, har EKS kjørt beregningene med 2 % og 6 % kalkulasjonsrente for de mest aktuelle alternativene, ref. avsnitt 8.8 Sensitivitetsanalyse.
- 7) Usystematisk risiko/usikkerhet: Alle prissatte parametere knyttet til kapitalflyt skal defineres som stokastiske variabler med spredning rundt sannsynlig verdi. Kalkulasjonsrenten betraktes som en deterministisk størrelse.
- 8) Det er lagt inn korrelasjoner i modellen. Det er satt positive korrelasjoner mellom investeringskostnad og forvaltning/drift/vedlikehold med 0,5 for hvert alternativ. I tillegg er det satt en korrelasjon på usikkerhetsdriverne U2, U3, U4 og U7 innenfor hvert alternativ med 0,6.
- 9) Simuleringer til usikkerhetsanalyse er gjennomført som Monte Carlo-simuleringer med 10 000 iterasjoner. Det er benyttet verktøyet Oracle Crystal Ball.

8.4.3 Sammenligning av metodikk for prissatte effekter i KVV og i EKS egen analyse

- 1) Estimerer i KS1 bygger på mottatte regneark fra TAD.
- 2) Investeringskostnader for fastsettelse og innkreving er splittet til å være separate
- 3) Estimerer i KS1 er inklusive interne kostnader
- 4) Det er trukket fra MVA på kostnadssiden, TAD har supplert EKS med opplysninger om hvilken andel av investeringer og FDV som er MVA-pliktig
- 5) Det er lagt til skattekostnad for kostnader og nytte
- 6) EKS mener at nytteeffekten som betinger oppgradering av Autosys er relevant og tar denne med som en nytteeffekt på dette prosjektet. Autosys er et pågående prosjekt.
- 7) Det er lagt til et ekstra årsverks besparelse for fastsettelse/innkreving i begge varianter (med og uten funksjonelle forbedringer)

- 8) I KVUen er det vist noen resultater inklusive totale FDV-kostnader for TVIST-systemene og de (negative) nåverdiene er dermed svært høye. I KS1 er det kun tatt med det som oppgis å være merkostnader for de ulike alternativene og totale (negative) nåverdier er dermed en del mindre.

8.5 Investeringskostnader

I tabellen er vist forventet nåverdi av investeringskostnad, inkludert usikkerhetsdrivere, per alternativ.

Alternativ	Forventet nåverdi av investeringskostnad	Standardavvik	Standardavvik i %	P85
Fastsettelse - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	-394,3	49,9	12,6 %	-453,6
Fastsettelse - Modernisering med funksjonelle forbedringer	-408,1	50,9	12,5 %	-466,6
Innkrevning - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	-128,4	20,7	16,2 %	-153,5
Innkrevning - Modernisering med funksjonelle forbedringer	-131,6	21,1	16,1 %	-156,6
Kontroll - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	-179,7	24,5	13,6 %	-208,3
Kontroll - Prosessforbedring	-256,3	42,5	16,6 %	-307,2

Tabell 13 Forventet nåverdi av investeringskostnad

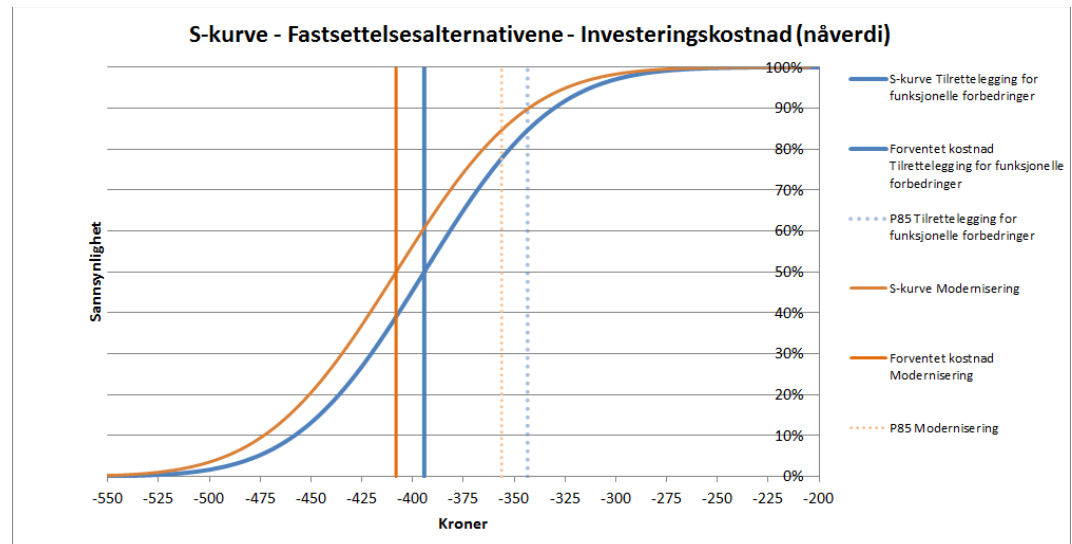
Innenfor fastsettelse og innkreving er det liten forskjell i investeringskostnader mellom alternativene, det ene fremstår som en moderat ambisjonsøkning av det andre.

Standardavvikene er tilsvarende bortimot identiske i prosent innenfor fastsettelse og innkreving.

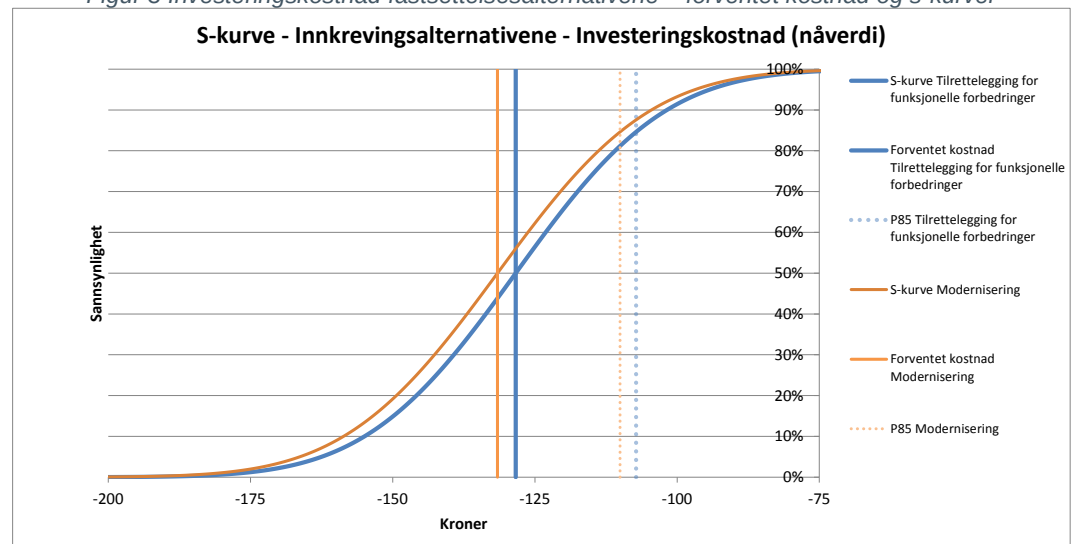
På kontrollområdet er det større differanse mellom alternativene, her har prosessforbedringsalternativet både høyere investeringskostnad og høyere relativt standardavvik.

Standardavvikene er lavere enn det som er vanlig i konseptvalgutredninger/KS1, EKS mener at dette skyldes to årsaker:

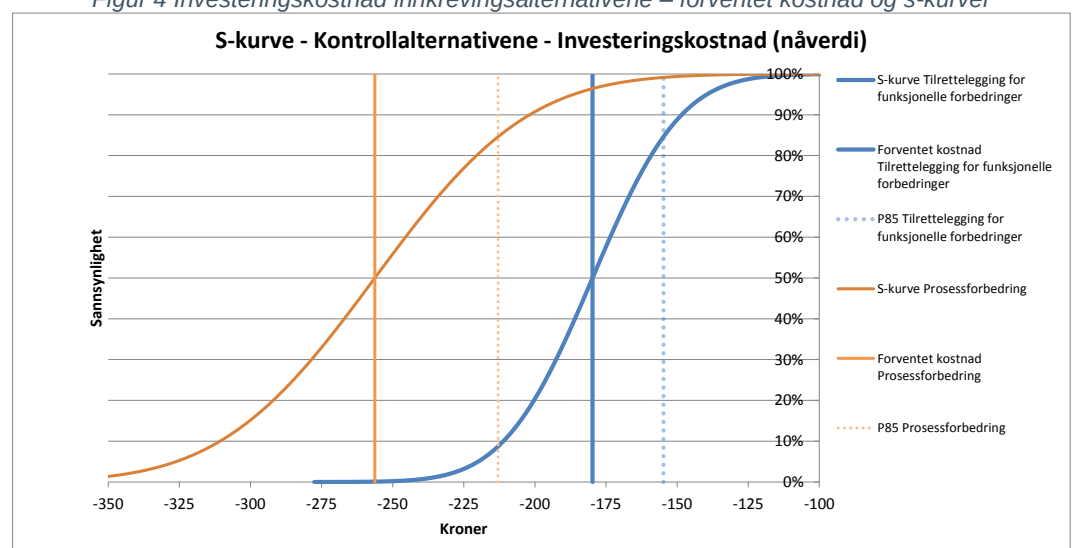
1. De ulike alternativene er grundig estimerte, mer grundig enn det som pleier å være tilfelle på dette stadiet
2. Omfanget for de definerte alternativene er nærmest nøyaktig lik dagens IT-løsning, bare utviklet på en ny plattform. Arbeidsprosessene er planlagt svært likt med dagens som er ferdig definerte.



Figur 3 Investeringskostnad fastsettelsesalternativene – forventet kostnad og s-kurver



Figur 4 Investeringskostnad innkrevingsalternativene – forventet kostnad og s-kurver



Figur 5 Investeringskostnad kontrollalternativene – forventet kostnad og s-kurver

8.6 Samfunnsøkonomisk analyse

8.6.1 Alternativer

Nullalternativet er ikke aktuelt på grunn av end-of-life problematikk og får følgelig ikke en egen behandling.

EKS viser resultater innenfor hvert enkelt område (fastsettelse, innkreving og kontroll), nåverdier er beregnet mot dagens situasjon som referanse. Vi presenterer først de prissatte effektene for hvert alternativ. Til slutt gir vi en samlet fremstilling av de ikke-prissatte effektene.

8.6.2 Resultater – prissatte effekter

Fastsettelse - Tilrettelegging for funksjonell forbedring	Forventet verdi	Standardavvik	SD %	P85
Investeringskostnad	-394,3	49,9	12,6 %	-453,6
Netto nåverdi	-542,1	52,0		
Fastsettelse - Funksjonell forbedring	Forventet verdi	Standardavvik	SD %	P85
Investeringskostnad	-408,1	50,9	12,5 %	-466,6
Netto nåverdi	-408,2	58,0		
Innkreving - Tilrettelegging for funksjonell forbedring	Forventet verdi	Standardavvik	SD %	P85
Investeringskostnad	-128,4	20,7	16,2 %	-153,5
Netto nåverdi	-160,8	21,2		
Innkreving - Funksjonell forbedring	Forventet verdi	Standardavvik	SD %	P85
Investeringskostnad	-131,6	21,1	16,1 %	-156,6
Netto nåverdi	-147,6	21,7		
Kontroll - Tilrettelegging	Forventet verdi	Standardavvik	SD %	P85
Investeringskostnad	-179,7	24,5	13,6 %	-208,3
Netto nåverdi	-344,4	30,0		
Kontroll - Prosessforbedring	Forventet verdi	Standardavvik	SD %	P85
Investeringskostnad	-256,3	42,5	16,6 %	-307,2
Netto nåverdi	-408,7	47,7		

Figur 6 Resultater av prissatte effekter

Fastsettelse

For fastsettelse er alternativet med funksjonell forbedring det klart beste, her oppnår man en del nytte med en meget begrenset merkostnad for investeringen. EKS mener dessuten at det kan være større nyttepotensial, som beskrevet i kapittel 8.9.1.

Innkreving

Denne ligner på fastsettelse, men med mindre utslag. Også her anbefales det å velge funksjonell forbedring som øker nytten noe med en svært begrenset merkostnad. EKS mener dessuten at det kan være større nyttepotensial, som beskrevet i kapittel 8.9.1.

Kontroll

Alternativet med tilrettelegging for modernisering gjør det betraktelig bedre og er dermed å foretrekke. Her mener imidlertid EKS at det kan være aktuelt å trekke inn elementer også av prosessforbedring i det endelige alternativet.

8.6.3 Usikkerhetsvurderinger

Tabellen viser de 5 postene som bidrar mest til usikkerheten i netto nåverdi for hvert alternativ. Usikkerhetsdriverne er vist i Vedlegg 7.

#	Fastsettelse med tilrettelegging	Fastsettelse med funksjonell forbedring	Innkrevning med tilrettelegging	Innkrevning med funksjonell forbedring	Kontroll med tilrettelegging	Kontroll – prosessforbedring
1	Estimatusikkerhet (investeringskostnad)	Estimatusikkerhet (investeringskostnad)	Estimatusikkerhet (investeringskostnad)	Estimatusikkerhet (investeringskostnad)	Estimatusikkerhet (investeringskostnad)	Estimatusikkerhet (investeringskostnad)
2	U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	FDV	U5 Definisjon av og kvalitet på løsning
3	U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	Nytte	U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	FDV
4	U6 Marked og leverandører	U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	U6 Marked og leverandører	U6 Marked og leverandører	U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak
5	FDV	U6 Marked og leverandører	U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	U2 Organisasjon og interne grensesnitt

Tabell 14 Rangering av usikkerheter

Estimatusikkerheten i investeringskostnaden kommer ut høyest for samtlige alternativer, dette er en følge av at investeringskostnaden er beregnet samlet innenfor hvert virksomhetsområde og får dermed høy effekt.

Derneft er det *U5 Definisjon av og kvalitet på løsning* som bidrar mest til usikkerhet, denne slår ut som nest eller tredje største usikkerhet for samtlige alternativer. Dette er innenfor valgte alternativ, EKS mener det i tillegg er potensial til å justere alternativene, som beskrives nærmere i kapittel 8.9.1.

U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak kommer høyt ut i mange alternativer, dette understreker viktigheten av at TAD skaper gode arbeidsvilkår for og styrer prosjektet, og at det er godt samarbeid og klare grensesnitt mellom linje og prosjekt.

Derneft er *U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne* den viktigste driveren. Dette understreker viktigheten av prosjektet selv må levere, innenfor prosjekteiers rammer som dekkes av U3.

Merkostnaden for FDV kommer ut høyt i flere alternativ, som beskrevet i kapittel 8.9.1 mener EKS denne er høyere enn den burde være og at det dermed skal være et betydelig potensial for å redusere denne.

8.6.4 Ikke-prissatte effekter

Metode

Den metodiske tilnærmingen til EKS for å vurdere ikke-verdsatte virkninger følger Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomisk analyse. Dette innebærer at i vurderingen av ikke-prissatte effekter vurderes betydning og omfang for hver effekt og konseptalternativer. Hvert av alternativene er vurdert opp mot disse ved bruk av en 11 trinns konsekvensskala fra meget stor negativ (- - - -) til meget stor positiv konsekvens (+++++), som omfatter både omfang av virkninger, og betydningen av dem.

I KVUen er det vist til dels høye negative verdier for nullalternativet, men som beskrevet i kapittel 0 er det noe uklart hva som egentlig er referansen. EKS har valgt å vise verdier relativt til dagens situasjon.

Identifiserte effekter

EKS har ingen tilføyinger på identifiserte effekter og tabellen under summerer opp EKS sine vurderinger for de ikke-prissatte effektene:

Ikke-prissatt effekt	Fastsettelse		Innkrevning		Kontroll	
	Tilrettelegging	Modernisering	Tilrettelegging	Modernisering	Tilrettelegging	Prosessforbedring
Tilgjengelighet, ytelse og stabilitet som sikrer avgiftsinnkreving	++	++	++	++	++	+
Tilgang kvalifisert arbeidskraft	+	+	+	+	+	+
Etterlevelse av overordnede krav til IKT-løsninger	+	+	+	+	+	+
Fleksibilitet i avgiftsfastsettelsen	+	++				
Brukervennlighet og rask fastsettelse av riktige avgifter	0	+				
Søkemuligheter for saksbehandlere	0	+	0	+		
Kvaliteten i kontrollutvalgelse og gjennomføring					+	++
Avdekking av alvorlige overtredelser					+	++
Avgiftsproveny til Staten					+	++

Tabell 15 Ikke-prissatte effekter

Evaluering

EKS vurderer de forskjellige alternativene relativt likt som KVUen, med den forskjellen at EKS har vurdert mot dagens situasjon og dermed fått noe lavere score.

Konklusjon ikke-prissatte effekter

Konklusjonen på ikke-prissatte effekter blir som følger

- For fastsettelse kommer modernisering bedre ut enn tilrettelegging for modernisering og understøtter at dette skal velges
- For innkreving kommer modernisering litt bedre ut enn tilrettelegging for modernisering og understøtter svakt at dette skal velges
- På kontroll varierer det hvilket alternativ av tilrettelegging for modernisering og prosessforbedring som gjør det best. Totalt sett kommer imidlertid prosessforbedringsalternativet bedre på flere enkeltpunkter. Ikke-prissatte effekter understøtter svakt prosessforbedring.

8.6.5 Fordelingsvirkninger

Et investeringstiltak kan ofte medføre fordelingsvirkninger mellom ulike grupper. En situasjon uten innkreving av toll og avgift ville vært en helt annen situasjon, men EKS vurderer at mellom de ulike alternativene er det minimale fordelingsvirkninger.

8.6.6 Realopsjoner

Metode

En realopsjon er en mulighet som innehaver har til å foreta, avstå fra eller utsette en irreversibel investering knyttet til realverdier. Realverdien er i denne sammenheng de investeringer som gjøres i IKT. Hovedtyngden av disse kostnadene kan sannsynligvis betraktes som irreversible.

Opsjonsverdien, positiv eller negativ, oppstår ved at beslutningstaker på et beslutningspunkt velger å ha flere alternativer åpne for senere å velge ett alternativ eller avgrense beslutningsalternativene. Rasjonaliteten i en slik beslutning er å vente på ny informasjon (avdekke usikkerhet) som øker sannsynligheten for en optimal/bedre alternativbeslutning på et senere tidspunkt. Informasjonstilgangen kan medføre større presisjon, økt detaljering og/eller mindre usikkerhet knyttet til beslutninger og konsekvenser av disse.

I Finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser" er det beskrevet fire typer opsjoner som kan være sentrale ved beslutninger under usikkerhet:

- 1) Opsjonen på å vente og se før det investeres
- 2) Opsjonen på å gjennomføre oppfølgingsinvesteringer
- 3) Opsjonen på å avslutte et tiltak
- 4) Opsjonen på å variere produksjonen eller produksjonsmetodene

Vi legger til grunn følgende kriterier for at det skal foreligge en realopsjon:

- Det må være betydelig risiko for at man velger feil løsning på nåværende tidspunkt.
- Det må være sannsynlig at man får ny informasjon som støtter beslutningsprosessen.
- Det må være handlingsrom når man på ny skal ta beslutning.
- Det må koste noe å komme tilbake til utgangspunktet, det vi si å reversere en investering.

Konklusjon

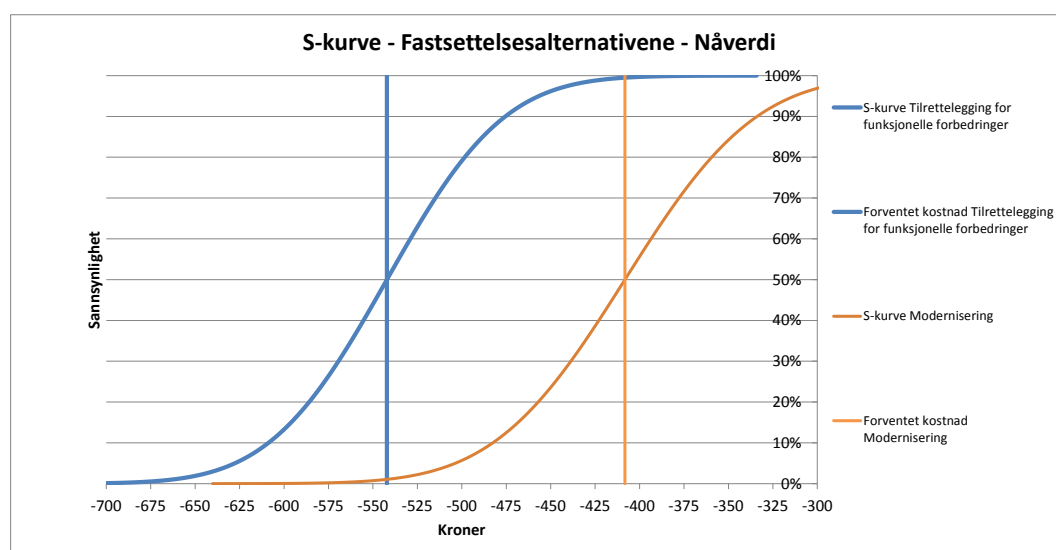
EKS mener at det er begrenset med forskjeller mellom de ulike alternativene som vurderes. Det er liten forskjell i omfang og profil på alternativene innenfor det respektive område. Dog kan sies at tilrettelegging har en liten, men ubetydelig større opsjonsverdi da det her kun tilrettelegges for funksjonelle forbedringer, men omfanget funksjonelle forbedringer i modernisering er svært små.

Den viktigste måten å utnytte realopsjoner i dette tiltaket ligger i selve utformingen av alternativet. Innenfor de ulike alternativene ligger det et betydelig potensial for å utforme valgte løsning på en slik måte at man best kan utnytte:

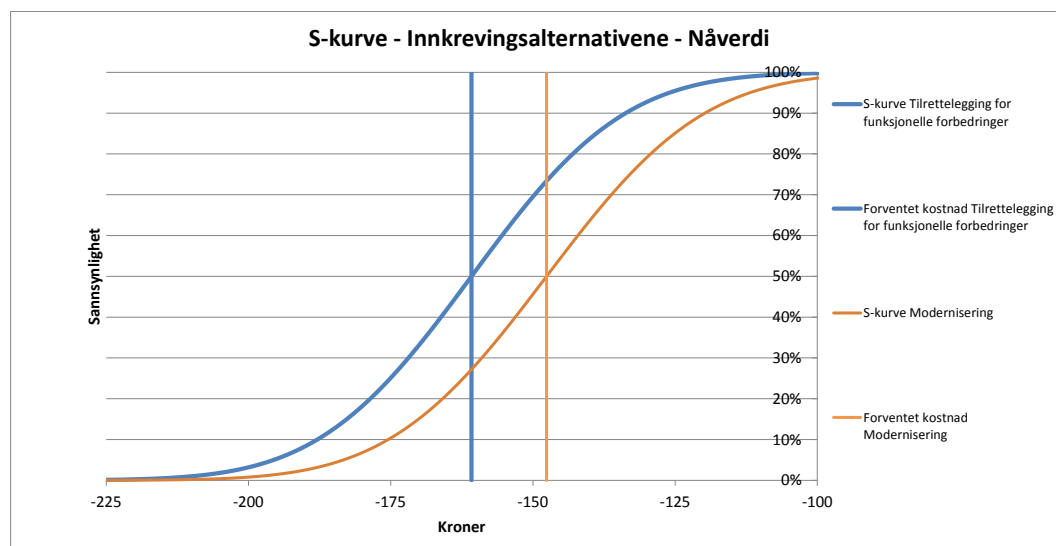
- Potensialet for gevinstrealisering ved at man identifiserer og konkretiserer flere nytteeffekter og tilpasser tiltaket for å maksimere denne
- Fleksibilitet med hensyn til teknologivalg, for eksempel gjennom bruk av hylleware
- Grensesnitt til andre løsninger og tiltak ved at man foruten å ta i bruk SOA bygger gjenbrukbare moduler og har grensesnitt som ikke legger begrensninger for andre prosjekter

8.7 S-kurver

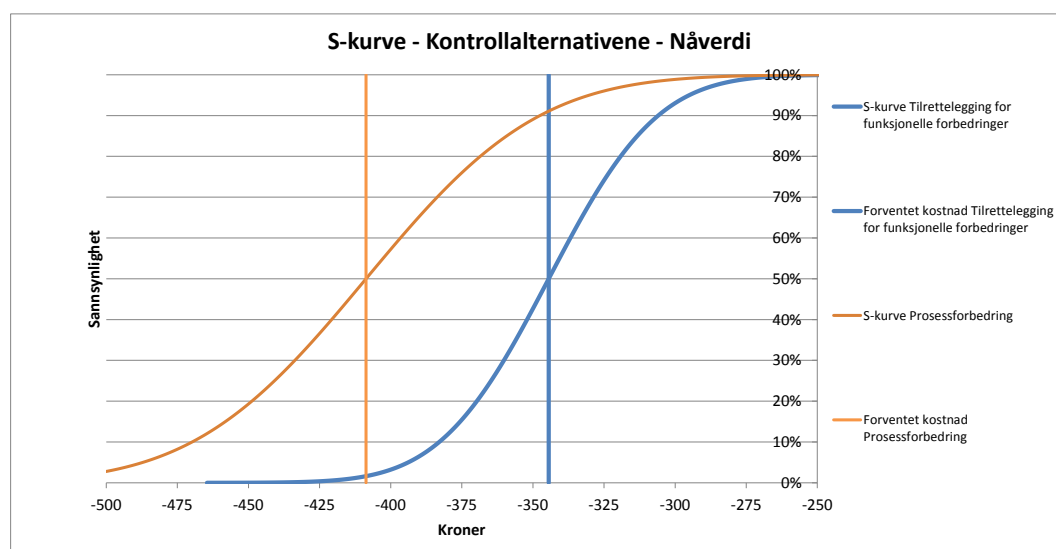
Nedenfor er tatt inn S-kurver som viser netto nåverdier for alternativene (neddiskontert nytteverdi minus investerings- og FDV-kostnad):



Figur 7 S-kurve, netto nåverdi, fastsettelse (tall i MNOK)



Figur 8 S-kurve, netto nåverdi, innkreving (tall i MNOK)



Figur 9 S-kurve, netto nåverdi, kontroll (tall i MNOK)

8.8 Sensitivitetsanalyse

Her vurderes konsekvenser av endret kalkulasjonsrente og endret levetid.

Endring i kalkulasjonsrente

Med en kalkulasjonsrente på 2 % i stedet for 4 % vil alle fremtidige kostnader og inntekter ha en lavere grad av neddiskontering. Ettersom alle alternativene har en klar overvekt av kostnader vil dette øke den negative nåverdien. Motsatt gjelder ved å øke kalkulasjonsrenten til 6 %.

Dette gir følgende resultater:

	Fastsettelse Tilrettelegging	Fastsettelse Modernisering	Innkrevning Tilrettelegging	Innkrevning Modernisering	Kontroll Tilrettelegging	Kontroll Prosessforb.
Opprinnelig kalkyle (4 %)	-542	-408	-161	-148	-344	-409
Redusert kalkulasjonsrente til 2 %	-595	-438	-176	-160	-384	-458
Økt kalkulasjonsrente til 6 %	-481	-381	-144	-134	-289	-349

Tabell 16 Forventede netto nåverdier (MNOK) ved endret kalkulasjonsrente

Vi ser at rangeringen av alternativer og dermed konklusjonene ikke forandres med endret kalkulasjonsrente.

Endring i analyseperiode

Her forutsettes at investeringen får en kortere eller lengre levetid. Dette gjøres teknisk ved at analyseperioden reduseres/økes og restverdi settes fortsatt til null ved endt analyseperiode.

En endring i levetids/analyseperiode vil først og fremst påvirke FDV til prosjektet og nyttesiden (antall år med nytteuttak) der dette er aktuelt. En økning med 5 år vil medføre flere år med nytte og endring i drift og forvaltning, mens en reduksjon med 5 år vil gi færre år med tilsvarende effekter.

	Fastsettelse Tilrettelegging	Fastsettelse Modernisering	Innkrevning Tilrettelegging	Innkrevning Modernisering	Kontroll Tilrettelegging	Kontroll Prosessforb.
Opprinnelig kalkyle (4 %)	-542	-408	-161	-148	-344	-409
Redusert levetid (år 0-10)	-477	-415	-147	-142	-267	-337
Økt levetid (år 0-20)	-579	-403	-168	-150	-388	-448

Tabell 17 Forventede netto nåverdier (MNOK) ved endret analyseperiode

Vi ser at alternativene som har en viss andel nytte kommer relativt bedre ut med lengre levetid og vice versa for kort levetid. Det er imidlertid ingen forandring på rangeringen av alternativer og dermed konklusjonene.

8.9 Anbefaling av konsept og rammebetingelser

8.9.1 Oppsummerte resultater

Tabellen nedenfor oppsummerer resultatet fra analysen:

	Resultater fra analysen					
	Fastsettelse Tilrettelegging	Fastsettelse Modernisering	Innkrevning Tilrettelegging	Innkrevning Modernisering	Kontroll Tilrettelegging	Kontroll Prosessforb.
Prissatte effekter - netto nåverdi mot dagens situasjon	-542	-408	-161	-148	-344	-409
Investeringskostnader (nåverdi)	-394	-408	-128	-132	-180	-256
Ikke-prissatte effekter	Noe dårligere	Noe bedre	Noe dårligere	Noe bedre	Svakt dårligere	Svakt bedre
Fordelingsvirkninger	-	-	-	-	-	-
Realopsjoner	Marginalt høyere	Marginalt lavere	Marginalt høyere	Marginalt lavere	Lik	Lik
Sensitivitetsanalyse	Endrer ikke konklusjoner	Endrer ikke konklusjoner	Endrer ikke konklusjoner	Endrer ikke konklusjoner	Endrer ikke konklusjoner	Endrer ikke konklusjoner

Tabell 18 Resultater fra analysen

For ikke-prissatte effekter og realopsjoner er hvert av de to alternativene sammenlignet mot hverandre innenfor fastsettelse, innkreving og kontroll.

8.9.2 Konseptvalg

Med utgangspunkt i alternativanalysen og usikkerhetsanalysen gir EKS følgende vurderinger og konklusjoner.

Alle de vurderte konseptene i alternativanalysen oppfyller de absolutte kravene. Tiltakene har negativ nåverdi, som normalt tilsier at man ikke skal gjennomføre dem. Nullalternativet er imidlertid ikke aktuelt, da vi står overfor en end-of-life situasjon. Et alternativ med manuelle løsninger er vurdert som ikke reelt. Avveiningen blir om man mener den negative nåverdien motveies av hensikten med tiltaket, nemlig å videreføre dagens toll- og avgiftssystem. EKS regner med at dette er tilfellet, men anser dette som utenfor sitt mandat.

Konseptvalget er entydig for samtlige områder, det anbefales følgende:

- Modernisering med funksjonelle forbedringer for fastsettelse og innkreving
- Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer for kontrollområdet.

EKS mener det er forbedringspotensial som forutsettes bearbeidet videre og blir konkretisert i en forprosjektfase, bl.a. innenfor følgende områder:

- Det er rom for å bruke elementer av andre konsepter, så som standardløsninger/hyllevare og samhandling, i løsningen som velges. Se kapittel 6.3.1.
- Det bør hentes ut flere og større nytteeffekter
 - Tallene viser at det er svært liten forskjell på investeringskostnadene til modernisering med funksjonelle forbedringer og modernisering som bare har tilrettelegging. Dette tyder på at det er et større potensial.

- Potensialet for økt nytte underbygges av at flere av effektmålene fordrer mer effektiv produksjon, uten at EKS ser at dette er tilfredsstillende dekket i nytteestimatene
- Det er et mål å innføre økt elektronisk samhandling, ref. effektmål 4 og 5. I den grad utstrakt samhandling ikke er inkludert i tiltaket, bør dette beskrives nærmere i forprosjektet.
- Nytte- og kostnadsestimatene bør kunne trimmes
 - Dette sees i sammenheng med forrige punkt slik at kostnader og nytteeffekter samlet sett optimaliseres
 - Dersom det er behov for utgifter for å oppnå økt nytteuttak, så kan dette være akseptabelt. Dette må konkretiseres i forprosjektet og vurderes i KS2.
- Merkostnadene til forvaltning/drift/vedlikehold fremstår som høye:
 - Med en modernisert arkitektur bør kostnadsestimatene for FDV kunne reduseres
 - Dette sees i sammenheng med andre tiltak som gjennomføres (blant annet TVINN) og må være en viktig del av beslutningsgrunnlaget for etatens IKT-tiltak

Fleksibilitet forutsettes lagt til grunn med hensyn til nyutvikling, mulig gjenbruk/renovering av eksisterende løsninger der det måtte være hensiktsmessig, kjøp av tjenester, bruk av standardssystem og hylleware samt mulig bruk av ny teknologi. De ulike valg konkretiseres i forprosjekt for den enkelte løsning. Videreutvikling baseres på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper.

8.9.3 Rammebetingelser - omfang og varighet

EKS gir i dette avsnittet anbefalinger om konkrete strategier og rammebetingelser knyttet til selve gjennomføringen av konseptvalget og som avgrenser dette med hensyn til omfang, varighet og kostnad:

- Total gjennomføringstid for prosjektet er estimert til 5 år, men man bør vurdere muligheten av å bruke lengre tid for å kunne optimalisere løsning og gevinstuttak. Dersom det viser seg hensiktsmessig kan man vurdere å skyve på investeringer på kontrollområdet. Vurdert på bakgrunn av totalomfanget, kan det gjennom en tilpasset gjennomførings- og kontraktsstrategi også være mulig å ha en kortere gjennomføringstid enn 5 år.
- Omfangsdefinisjonen av prosjektet bør tydelig beskrive et minimumsomfang som er direkte knyttet til utfasing av Sysdul (med funksjonelle forbedringer) og eventuelt tilleggssomfang som kan vurderes i et nytte/kostnads perspektiv.
- Varigheten bør tilpasses en mest mulig optimal gjennomføring basert på nytte/kostnad og risiko. Dvs. at minimumsomfanget ikke nødvendigvis må gjennomføres i sin helhet først.
- Målprioriteringen i prosjektet bør være:
 1. Omfang/kvalitet
 2. Kostnad

3. Tid

Prioriteringen bygger på anbefalingen om å kunne skyve på end-of-live datoen. Realiteten av dette bør undersøkes i forprosjektet.

- Produksjonskapasiteten i prosjektperioden bør være relativt stabil slik at det ikke oppstår unødvendige toppbelastninger

8.10 Finansieringsplan

EKS anbefaler at prosjektet har mulig oppstart i løpet av 2014. Prosjektet vil dermed kunne bli finansiert over statsbudsjettet fra og med 2014 hvis det er praktisk mulig.

8.11 Hovedkonklusjon

EKS anbefaler at prosjektet gjennomføres. Tiltaket er nødvendig for å kunne videreføre en hensiktsmessig utøvelse av fastsettelse, innkreving og kontroll. Av de forskjellige alternativene anbefaler EKS at man tar utgangspunkt i modernisering med funksjonelle forbedringer for fastsettelse og innkreving samt modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer for kontrollområdet.

EKS er imidlertid av den oppfatning at det er et betydelig potensial gjennom å benytte elementer fra de andre alternativene. I tillegg må man søke å øke nyttesiden og å redusere kostnadsestimatene til forvaltning, drift og vedlikehold.

Fleksibilitet forutsettes lagt til grunn med hensyn til nyutvikling, kjøp av tjenester, bruk av standardssystem og hylleware samt mulig bruk av ny teknologi. De ulike valg konkretiseres i forprosjekt for den enkelte løsning. Videreutvikling baseres på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper.

P50 for investeringskostnadene til prosjektene summerer seg til 720 MNOK. Total P85 er 830 MNOK.

Målprioritering i prosjektet anbefales å være 1. omfang/kvalitet, 2 kostnad og 3. tid.

9 anbefalinger for forprosjektfasen

Anbefalingene for forprosjektfasen er gitt med utgangspunkt i de vurderinger som er gjort i denne rapporten med vedlegg, Finansdepartementets veiledning for innholdet i det sentrale styringsdokumentet samt informasjon gitt av prosjektet under KS1-prosessen.

9.1 Innledning

I rammeavtalen Finansdepartementet er det under punkt 5.9 Føringer for forprosjektfasen bl.a. stilt krav til at, sitat (utdrag):

Leverandøren skal vurdere gjennomføringsstrategien for det (de) anbefalte alternativ(er). Det skal gis tilråding om hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative nivå.

Leverandøren må vurdere om den samlede struktur i måten prosjektene er delt opp på er hensiktsmessig ut fra hensynene til å minimere statens samlede risiko og sikre grunnlaget for en best mulig styring av gjennomføringen for helheten av slike prosjekter som henger sammen.

Leverandøren skal med utgangspunkt i Finansdepartementets veiledning for innholdet i det sentrale styringsdokumentet gi tilråding om hvilke elementer fra de foregående kapitler som bør inngå i styringsdokumentet. Det skal gis tilråding om strategiutviklingsprosessen frem mot fastsettelse av kontraktstrategi for hovedkontraktene. Det må holdes åpent minst to alternativer frem til KS 2. Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruber skal identifiseres, og det skal gis tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilråding om det videre arbeid med å redusere risiko og realisere oppsidepotensialet. Leverandøren skal videre fremkomme med anbefaling om hvordan det kan bygges inn i prosjektet styringsmessig fleksibilitet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner. Det skal også gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytte som er identifisert i alternativanalysen.

Leverandøren skal gjøre en særskilt vurdering av elementer det bør være oppmerksomhet på ut fra eierperspektivet.

Videre i dette kapittelet er først omtalt forventet innhold i Sentralt styringsdokument, deretter elementer fra KVUen som anbefales videreført inn i Sentralt styringsdokument før avsnittene suksessfaktorer og fallgruver, usikkerheter, gevinstrealiseringsplan, og fagdepartementet som prosjekteier behandles.

9.2 Sentralt styringsdokument

KS2 gjennomføres som en del av forprosjektet og dermed i forkant av prosjektet. Det utarbeides et sentralt styringsdokument i henhold til retningslinjer gitt av Finansdepartementet.

Høy kvalitet på det sentrale styringsdokumentet som danner utgangspunkt for en KS2 er avgjørende for et vellykket utfall av både anskaffelser, selve prosjektgjennomføringen, og ikke minst den påfølgende gevinstrealisering og forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Dette innebærer bl.a. beskrivelse av:

- Overordnede rammer: Prosjektet skal ha en klar hensikt og entydige målsettinger, samt definerte rammebetingelser og grensesnitt.
- Prosjektstrategi: En klar strategi for hele forløpet slik at prosjektet kan gjennomføres på en sikker, effektiv og forutsigbar måte, herunder strategier for styring av usikkerhet, gjennomføring, organisering/styring og kontrakt.
- Prosjektstyringsbasis: Beskrivelse av prosjektomfang inkl. prosjektnedbrytningsstruktur, kostnadsoverslag, finansieringsplan, gevinstplan, leveranse-/tidsplan, organisering/styring og kvalitetsstyring.

Sentralt styringsdokument med vedlegg skal videre bidra til avklaring, forankring og kommunikasjonen mellom interessentene, samt skape felles forståelse for de oppgavene som skal løses.

9.3 Elementer som videreføres til Sentralt styringsdokument

I KVUen er det beskrevet en rekke forhold som forutsettes bearbeidet videre og konkretisert i det kommende Sentrale styringsdokument. Nedenfor er det kommentert enkelte områder som bør vies stor oppmerksomhet, samt gitt føringer som anbefales lagt til grunn i forprosjektfasen. Prosjektstrategien er splittet i gjennomføringsstrategi og kontraktstrategi.

9.3.1 Behovsanalyse og mål

EKS har angitt enkelte anbefalinger og kommentarer knyttet til foreliggende behovsanalyse. I en forprosjektfase forutsettes en sterk involvering og forankring hos viktige interessenter, både interne og eksterne. Det er viktig at det også blir fokus på forbedringer, gevinstmuligheter og optimalisering av omfang. Effektmål og resultatmål må konkretiseres.

9.3.2 Kravdokument

Kravdokumentet er utformet som en del av KVUen og er derfor på et relativt overordnet nivå. I forprosjektfasen forutsettes at kravene blir bearbeidet videre og detaljert.

Krav må gjenspeile ønskede effekter.

9.3.3 Gjennomføringsstrategi/styringsmessig fleksibilitet

EKS har noen anbefalinger til endring av effektmål, som beskrevet i kapittel 4.

Tilgang til ny informasjon over tid øker sannsynligheten for en bedre beslutning på et senere tidspunkt. Informasjonstilgangen kan medføre større presisjon, økt

detaljering og mindre usikkerhet knyttet til beslutninger og konsekvenser av disse.

EKS har i tråd med mandatet lagt vekt på å innarbeide styringsmessig fleksibilitet i prosjektgjennomføringen. Hovedsakelig gjøres dette ved at deler av konseptvalget holdes åpent, EKS mener det er potensial til å legge inn elementer av for eksempel standardsystemer/hyllevare og prosessforbedring i de anbefalte konseptene.

Prosessforbedringer/benchmarking

KVUen bærer noe preg av for liten søken etter informasjon, meninger og kunnskap eksternt. Dette indikerer et behov for innhenting av informasjon fra eller om lignende virksomheter. Viktig her er å kunne gjøre sammenligninger som kan bidra til at effektiviseringstiltak eller andre forbedringer i størst mulig grad identifiseres og tas hensyn til i planleggingen.

TAD har kommet et stykke i gang med dette gjennom å dokumentere prosessene sine og beskriver disse som gode. EKS mener imidlertid at man i større grad må se utover og utfordre dagens virksomhetsprosesser i et mer helhetlig verdikjede-perspektiv med målsetting om å identifisere mulige endringer for å effektivisere toll- og avgiftsetaten. Se for øvrig kapittel 3.3.2 for nærmere beskrivelser av dette.

Tilråding:

Det anbefales å gjøre "benchmark" mot relevante virksomheter (også internasjonale) innen berørte prosesser for å sammenligne kostnadsbilder, virksomhetsprosesser, effektivitetsindikatorer og IKT-løsningstilnærminger. EKS anbefaler spesielt at man ser på potensialet for prosessforbedringer. Dette vil danne en informasjonsbase for moderniseringen og gi viktig informasjon for senere beslutninger.

Bruk av hyllevare/standardsystemer eller kjøp av tjenester

EKS mener generelt det er gode grunner til at en beslutning om bruk av standardsystemer, hyllevare, egenutvikling, kjøp av tjenester, eventuell ny teknologi eller kombinasjoner av disse kan tas på et senere tidspunkt, og anbefaler at denne type vurderinger tas inn i KS2. Dette er i tråd med beste praksis for gjennomføring av prosjekter (Prince2®)⁴. Beslutninger vil da tas etter at valgte konsept er detaljert/optimalisert og bedre egnet for å vurdere graden av samsvar mellom behov og muligheter i markedet. Imidlertid kreves det at konseptvalget ikke innrettes slik at muligheter implisitt forkastes før det er grunnlag for det.

Når det gjelder bruk av hyllevare eller kjøp av tjenester er det spesielt viktig at avgjørelser tas på et objektivt grunnlag. Her må det foreligge en konkret kostnadsestimering, der EKS understreker viktighetene av at man fullt ut teller med interne ressurser for å kunne sammenligne varianter der man gjør ting innomhus med kjøp av tjenester. Videre er det viktig at man forespør markedet hvordan dette best kan løses, med åpenhet både for standardsystemer og/eller egenutvikling samt eksterne tjenester. En forutsetning for å kunne utrede standardsystemer eller kjøp av tjenester på en uhildet måte er at

⁴ PRINCE2® is a registered trade mark of the Cabinet Office

kravspesifikasjonen utarbeides på et riktig nivå, denne må være funksjonell og uten for stor detaljeringsgrad.

Utvikling i behov og teknologi

Tiltaket har som et IKT-prosjekt betydelig gjennomføringstid, noe som vil kunne medføre at bl.a.:

- Rammebetingelser endrer seg
- Teknologiske forutsetninger endrer seg betydelig
- Usikkerhet knyttet til egenskaper og framtidig bruk av dagens systemportefølje
- Endring i krav til avgiftsfastsettelse, tjenesteyting, samhandling, etc.

Dette fordrer at man bygger løsninger som har den nødvendige fleksibilitet og gjenbrukbarhet for endrede betingelser. I noen grad fanges dette ved god bruk av SOA, men EKS understreker at man må ha fokus på dette fra dag 1.

9.3.4 Kontraktstrategi

Formål

Kontraktstrategien skal bygge på og ta utgangspunkt i tiltakets gjennomføringsstrategi og planer for håndtering av grensesnitt.

Generelt skal man gjennom en god kontraktstrategi kunne inngå kontrakter som beskriver ansvarsforhold, ressursinnsats, kompetanse og leveranser som både kunde og leverandør skal levere for å nå prosjektets mål. Kontraktene skal utformes slik at de er egnet til oppfølging av leverandør og godkjenning av leveranser i prosjektgjennomføringen. Det skal innarbeide mekanismer slik at leverandøren(e) har et reelt insitament for å bidra til prosjektets måloppnåelse.

Markedsanalyse

Som utgangspunkt for utarbeidelsen av kontraktstrategien bør det ligge en markedsanalyse som bl.a. kan inneholde:

- Oppstilling av prosjektets behov – fag, volum, tidspunkter, mulige inndelinger
- Identifisering av mulige tilbydere på delelementer og helhet
- Vurdering av tilbydernes kapasitet i forhold til nåværende og vedtatte prosjekter innenfor relevante områder
- Vurdering av grensesnitt, kompleksitet, størrelse og risiko
- En samlet vurdering av markedsmessige fordeler og ulemper med de mest aktuelle alternative kontraktstrukturer

Usikkerhet

Kontraktstrategien skal beskrive og vurdere det relative forholdet mellom kunde og leverandør med hensyn til kompetanse, kapasitet og evne til å bære usikkerhet. Det må her sikres korrespondanse mellom risikoplassering og reell innflytelse over prosjektet. Det skal beskrives hvordan sikringsmekanismer er tenkt etablert.

Minst to alternative kontraktstrategier utredet

Det skal i Sentralt styringsdokument foreligge utredet minst to prinsipielt ulike kontraktstrategier (ikke to varianter av den samme), samt begrunnelse for anbefalt strategi. Mulige elementer som kan være ulike er bl.a. entreprise-/kontraktstruktur, kontraktstype, kompensasjonsformat, insentiver og detaljeringsgrad i konkurransegrunnlagene. Hvert strategialternativ må være helhetlig, stringent og realistisk.

TAD fremhever en kontraktsstrategi der man leier inn hoder, heller enn å kjøpe leveranser. Dette *kan* være hensiktsmessig, men EKS understreker viktigheten av en uholdt vurdering også av andre strategier. Uansett strategi må det sikres klare linjer og uavhengighet mellom kunde og leverandør.

Fleksibilitet

Kontraktstrategien som skal bygge oppunder gjennomføringsstrategien, den må gi prosjektet tilstrekkelig kapasitets- og kompetansemessig fleksibilitet og gode muligheter til balansert bruk av eksterne og interne ressurser. Imidlertid må skillet mellom leverandør og kunde ivaretas både merkantilt og operativt (roller og ansvar).

9.4 Suksessfaktorer og fallgruver

I løpet av KS1-prosessen har EKS identifisert flere prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver.

Suksessfaktorer ble også identifisert i gjennomført usikkerhetsanalyse.

TAD har blitt beskrevet som effektive og solide i IKT-virksomheten sin og det blir sagt at man kan stole på at ting blir levert. På den annen side synes det som organisasjonen kan være konservativ og det er usikkerhet rundt kostnadseffektiviteten. Dette er en vanlig trade-off og man vil vanskelig kunne levere optimalt samtidig på de to aksene. EKS tror det kan være potensial til at man "åpner litt opp" slik at ikke arkitektur og struktur i IT-systemene legger unødvendige føringer for organiseringen av virksomheten.

Nedenfor er angitt noen sentrale suksessfaktorer med en situasjonsbeskrivelse og med tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet.

9.4.1 Tilstrekkelig med interne ressurser

God gjennomføringsevne over flere år er nødvendig for å lykkes med prosjektet. En viktig faktor blant flere er tilgang på nødvendig antall godt kvalifiserte interne ressurser, og da spesielt ressurser med forretningskompetanse. Det har kommet frem at spesielt på innkrevingsområdet er det få personer som innehar tilstrekkelig spesialistkompetanse. Prosjektbelastningen kommer i parallell med daglige oppgaver og drift av virksomheten.

Det kan være kritisk at man beholder denne kompetansen i prosjektperioden. Dette oppnås ved å gjennomføre god planlegging og forebyggende tiltak, eller i det minste har et sett med korrektive tiltak planlagt i tilfelle frafall.

Tiltak for tilgjengelighet av interne ressurser kan ta tid og bør derfor settes i gang så snart som mulig. Dette blir en viktig del av prosjekteierstyringen.

Tilråding:

Det iverksettes tiltak for å sikre tilstrekkelig med kvalifiserte TAD-ressurser i prosjektene.

9.4.2 2018 som end-of-life

Support- og vedlikeholdsavtale på Sysdul bortfaller i utgangspunktet i 2018, som beskrevet i kapittel 2.3.1. EKS er enige med TAD i at etaten ikke kan akseptere den risiko som usupportert teknologi innebærer, og at dette kan sette store begrensninger for handlefriheten til politiske myndigheter.

Tilråding:

Det inngås dialog med leverandører som kan supportere Sysdul for å ha sikkerhet for en eventuell forlengelse av support utover 2018.

9.4.3 Etablere og implementere metoder og rammeverk

Porteføljestyling

EKS har i kapittel 4.2.5 påpekt utfordringer med å få oversikt over investeringsomfang for forbedringstiltak som er relevante i sammenheng med utfasing av TVIST-porteføljen. EKS har ikke grunnlag for å vurdere helheten i denne porteføljen, men understreker viktigheten av at prosjektene sees i sammenheng, også med tanke på videre forvaltning/drift/vedlikehold og gevinstrealisering.

Tilråding:

Det bør implementeres forbedringer i porteføljeplanleggingen og -styring og på den måten kan man få frem viktig beslutningsinformasjon om forbedringstiltak og innfasing.

SOA-styring

Basert på en kartlegging av virksomhetens grunnleggende elementer i form av en virksomhetsarkitektur med identifisering av hovedområder for gjenbruk gjennom felles tjenester og felles informasjonsmodeller og en oppdatert systemanalyse, kan bruk av SOA planlegges. Styring av tjenesteorientert arkitektur (SOA-styring) skal sørge for at TAD i tråd med virksomheten sin strategi lager de riktige SOA-tjenestene på en riktig måte.

Med de riktige tjenestene menes de tjenestene som er i tråd med TAD sitt behov på både kort og lang sikt. God SOA-styring bidrar til at man ser ut over enkeltprosjekter, programmer, avdelinger etc. samt evaluerer hvordan en foreslått tjeneste kan dekke behov også til andre interessenter.

SOA fremtvinger nye måter å organisere styringen av IKT-løsninger på og gir utfordringer i forhold til samordning, styring, drift, vedlikehold og forvaltning av løsninger. Derfor er det avgjørende å definere gode styringsprosesser som skal følges. F.eks. skal viktige beslutninger tas sentralt og på tvers av pågående prosjekter, programmer, avdelinger etc.

Det er viktig at de løsningene som skapes nå ikke legger føringer for fremtidig organisering og struktur.

Det er viktig at man har en strategi med kontinuerlig fornying og vedlikehold av systemer slik at etaten unngår store skippertak.

Tilråding:

Det etableres og implementeres SOA-styringsmodell.

Arkitekturprinsipper

TAD har god kompetanse på egne systemer som de selv forvalter. I 2010 gjennomførte de en IT-strategi prosess hvor det blant annet ble gjort en kartlegging av virksomhetsprosesser og virksomhetsarkitektur og en vurdering av eksisterende systemer. Sluttresultatet av denne prosessen er en IT strategiplan. Den sier hvilke tiltak etaten må og bør gjøre i årene fremover. Modernisering av TVIST-systemene er ett av tiltakene i denne planen.

I moderniseringsalternativet, som er det anbefalte alternativet, vil TAD skrive om dagens funksjonalitet til en fremtidsrettet teknologi, (Java) og gå over til en tjenesteorientert arkitektur, samt en omstrukturering av dagens IT-løsning slik at TVIST-systemene gir større fleksibilitet med hensyn til fremtidige endringer. Tjenesteorientering er i tråd med de overordnede prinsippene for arkitektur i offentlig sektor, gjennom rundskriv om Samordning og styring av IKT relaterte investeringer i staten er disse prinsippene gjort obligatoriske å forholde seg til for statlige virksomheter (ref.: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2011: Rundskriv nr.: P-11/2011 - Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten).

I Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap" er det gitt syv overordnede IT-arkitekturprinsipper. Prinsippene skal være et rammeverk for en felles IKT-arkitektur i staten. Den felles arkitekturen skal legge til rette for samhandling på tvers av virksomheter og legge til rette for bruk av felles komponenter. Statlige virksomheter skal benytte de følgende syv prinsipper i planleggingen av nye IKT-løsninger eller ved vesentlig ombygging av eksisterende løsninger:

- Tjenesteorientering: IKT-system skal bygges opp med en samling avgrensede delsystem som legger til rette for mest mulig gjenbruk
- Interoperabilitet: IKT-system må kunne utveksle og dele data og informasjon med andre systemer gjennom standardiserte grensesnitt
- Tilgjengelighet: Elektroniske brukertjenester skal være universelt utformede, og brukere skal kunne benytte disse uten hensyn til tid og kanal
- Sikkerhet: Informasjon og tjenester skal tilfredsstille krav til konfidensialitet, kvalitet og tilgjengelighet
- Åpenhet: Offentlige IKT-systemer skal være basert på åpne og godkjente standarder. Systemene skal ikke sette spesielle krav til teknologi hos brukerne
- Fleksibilitet: Forvaltningen skal etablere og utvikle IKT-system på en slik måte at de er forberedt på endringer i bruk, innhold, organisering, eierskap og arkitektur.
- Skalerbarhet: IKT-systemer skal være forberedt på endringer i antallet brukere, datamengde og levetid til tjenesten.

TAD er således pålagt å følge disse prinsippene når TVIST-systemene fornyes.

I tillegg til de overordnede prinsippene understreker EKS viktigheten av at man legger til rette for samhandling på tvers av løsninger og organisasjon, at det er fokus på IKT-støtte til arbeids- og virksomhetsprosesser og at man unngår siloløsninger for data og funksjonalitet med begrenset samhandling.

TAD står nå overfor en situasjon hvor alle TVIST-systemene må erstattes innenfor et begrenset tidsrom. Ved å følge prinsippene om tjenesteorientering, interoperabilitet og fleksibilitet bør det også være en målsetting at de moderniserte TVIST-systemene ikke er avhengige av et homogent miljø, men at de kan sameksistere med ulike IKT-system slik at systemene etterhvert kan forbedres og fornyes gjennom stegvis og kontrollert renovering/modernisering, med en mulighet for bruk av felleskomponenter eller standardsystemer.

Tilråding:

TAD utvikler et IKT-miljø basert på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper for fornying og forvaltning av systemporteføljen.

9.5 Usikkerheter

I usikkerhetsanalysen gjennomført i regi av EKS ble følgende usikkerheter definert som de viktigste:

- Estimatusikkerhet
- FDV
- Definisjon og kvalitet på løsning
- Prosjektledelse og gjennomføringsevne
- Prosjekteierstyring, ressurser og mottak
- Marked og leverandører
- Nytte

Flere av de definerte usikkerhetene er utdypet og behandlet andre steder i dette kapittelet og spesielt under avsnitt 9.4 Suksessfaktorer og fallgruver.

Det er viktig for prosjektet å kunne redusere risikoen og realisere oppsidepotensialet for de identifiserte usikkerhetene. Nedenfor er det gitt noen tilrådinger om det videre arbeid.

9.5.1 Redusere risiko

De fleste av usikkerhetene nevnt over påvirker utelukkende kostnadssiden.

Risikoen knyttet til de enkelte usikkerhetene kan reduseres betydelig gjennom riktige og konkrete tiltak. Generelt er virkningen av et tiltak større samtidig som kostnaden er mindre jo tidligere tiltaket settes inn. Det er derfor viktig at TAD utarbeider tiltaksliste for risikoreduserende tiltak og iverksetter slike. Usikkerhetsbildet og tiltakslisten skal løpende ajourholdes videre i prosjektet. I en KS2 vil usikkerheter og risikoreduserende tiltak bli et hovedområde.

9.5.2 Realisere oppsidepotensial

Det er kun identifisert et begrenset nyttepotensial i KVUen, dette knytter seg hovedsakelig til fastsettelsesområdet. Det er EKS sin mening at det må være et høyere potensial for dette nå når man i noen grad har sjanse til å designe systemene på nytt.

Tilsvarende med motsatt fortegn gjelder at det er forventet høyere FDV-kostnader enn dagens nivå etter gjennomført prosjekt. Her bør det være mulig å utforme systemene slik at man på sikt kan redusere kostnadene til FDV, for eksempel gjennom at god bruk av SOA og felleskomponenter gjør at FDV for flere systemer kan dra stordriftsfordeler.

TAD bør implementere prosesser og rutiner for realisering av oppsidepotensialet gjennom løpende ajourhold av usikkerhetsbildet (både nytte og kostnad) og tiltakslisten samtidig som virkningsfulle tiltak gjennomføres.

9.6 Gevinstrealiseringsplan

En gevinstrealiseringsplan er en konkret og detaljert plan for å realisere de gevinstene som er identifisert. Dette inkluderer tydelig eierskap for å realisere gevinstene i linjen samt hvordan og når gevinster skal måles.

I KVUen er et begrenset rom for effektiviseringsgevinster vurdert og beskrevet. For å sikre at disse, samt potensielle andre, gevinster hentes ut, må det startes dedikerte aktiviteter for gevinstrealisering.

En gevinstplan skal inneholde både tiltak knyttet til selve gjennomføringen av prosjektet og andre tiltak som settes i verk internt eller eksternt i TAD og som kan relateres til prosjektet og fremtidig løsning. Det er avgjørende med god forankring i alle ledd.

Med gevinst menes i denne sammenhengen gevinster i et samfunnsmessig perspektiv knyttet til de effektmålene som er satt for prosjektet, både de økonomiske og de kvalitative effektene. Gevinstpotensialet ligger hovedsakelig hos TAD, men kan også være i andre offentlige etater/virksomheter, og hos eksterne private brukere/interessenter.

For tjenester på tvers av etater og virksomheter bør gevinstplaner vurderes samordnet. I gevinstrealiseringsarbeidet anbefales å bruke mest mulig objektive måleparametere og felles forutsetninger som benytter tilgjengelige og aksepterte kilder. Målinger gjøres på forskjellige tidspunkt (før, under og etter realisering) for å gi en objektiv vurdering av tiltakets effekt.

Det anbefales at det i forprosjektet legges til grunn Finansdepartementets krav og forventninger til dokumentasjon og detaljering av nytte og kostnadsvirkninger, ref. veiledere fra Finansdepartementet.

9.7 Fagdepartement som prosjekteier

I rammeavtalen med Finansdepartementet, kapittel 5.9, er følgende momenter angitt for fagdepartementet som prosjekteier, sitat:

I løpet av forprosjektfasen vil det finne sted en rekke avklaringer av betydning for å utvikle et vellykket prosjekt og legge grunnen for en god KS 2-prosess. Dette omfatter ikke nødvendigvis bare prosjektinterne

forhold som behandles i styringsdokumentet, men også presiseringer, detaljeringer og optimaliseringer som er viktige for fagdepartementet som prosjekteier. Anbyder skal gjøre en særskilt vurdering av elementer det bør være oppmerksomhet på ut fra eierperspektivet.

TAD er et underliggende direktorat/etat av Finansdepartementet med tilhørende rapportering, styringsdialoger etc. Som fagdepartement har derfor Finansdepartementet et overordnet ansvar for at TAD når sine mål.

I denne sammenheng vil vi trekke fram tre områder som Finansdepartementet bør ha spesiell oppmerksomhet på:

- Helsesjekk
- Styring og oppfølging
- Rapporteringsmåter

Helsesjekk

Finansdepartementet som fagdepartement bør bestille en relevant helsesjekk av TAD gjennomført av en uavhengig tredjepart. Aktuelle temaer er status og forbedringspunkter innenfor IKT-styring og virksomhetsarkitektur, dvs. forretningsarkitektur (mål, prosesser, organisasjon og mennesker), arkitektur for informasjonssystemer (applikasjoner/tjenester og data/informasjon) og teknologiarkitektur (maskinvare, programvare og nettverk).

Det anbefales at et slikt oppdrag gjennomføres av en leverandør som ikke har noen knytning mot TAD i dag, for å sikre uavhengighet.

Styring og oppfølging

For å sikre et vellykket prosjekresultat er det viktig med god og relevant styring og oppfølging av TAD og prosjektet. Finansdepartementet bør derfor planlegge bl.a. hvordan denne styring og oppfølging skal gjennomføres i form av en styringsmodell, hvilke ressurser og kompetanse Finansdepartementet trenger, hvordan tiltak skal realiseres, etc.

EKS anbefaler et alternativ som gir Finansdepartementet styrings- og oppfølgingsmuligheter gjennom noen sentrale hovedmilepæler med tilhørende kvalitetssikring. Det bør vurderes hvilke styrings- og oppfølgingsmessige behov Finansdepartementet har utover dette.

EKS anbefaler at dette beskrives i Sentralt styringsdokument.

Rapportering

Generelt for prosjekter som gjennomføres ute i etatene, rapporteres det som regel sjeldent og meget overordnet til fagdepartement. Store og komplekse prosjekter med høy risiko blir derfor i liten grad styrt og fulgt opp på departementsnivå. Modernisering av TVIST i TAD som i stor grad er et "stranger-prosjekt", bør vies ekstra oppmerksomhet.

EKS anbefaler derfor at Finansdepartementet planlegger og beskriver rapporteringsprosessene fra TAD til Finansdepartementet som en del av styringsdokumentasjonen til KS2.

VEDLEGG 1

Vedlegg 1. **Grunnlagsdokumenter**

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[1] Forstudie – fornyelse av TVIST-systemene, Toll- og avgiftsetaten	Toll- og avgiftsetaten	29.06.2011
[2] Finansdepartementets Veileder nr. 3 Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag for kostnadsoverslag og valgt prosjekteralternativ – Felles begrepsapparat for KS 1	Finansdepartementet	11.03.2008 Versjon 1.0
[3] Fornyelse av TVIST-systemene, Oppdragsbeskrivelse fra Finans	Finansdepartementet	
[4] Beskrivelse av virksomhetsprosessene Nivå 1, 2 og 3	Toll- og avgiftsetaten	19.10.2010
[5] Usikkerhetsanalyse Forstudie – fornyelse av TVIST-systemene	Tollvesenet	29.06.2011
[6] Strategiplan for Toll- og Avgiftsetaten	Toll- og avgiftsetaten	
[7] Strategisk IT-plan	Toll- og avgiftsetaten	07.12.2010
[8] Leveranse IT-strategi, GAP-analyse med vedlegg	Toll- og avgiftsetaten	
[9] Videre bruk av Genova i Tollvesenet	Toll- og avgiftsdirektoratet	20.10.04
[10] Videre bruk av Genova i Tollvesenet	Software Innovation	10.11.2004
[11] Vedr.: Toll- og avgiftsdirektoratets bruk av Genova fremover	Software Innovation	16.09.2008
[12] Vedr.: Support for Sysdul	Visiti	09.09.2010
[13] Tilbudsforespørsel på IT-rammeavtale m/oppsummering	Toll- og avgiftsetaten	
[14] Fornyelse av TVIST-systemene	Toll- og avgiftsdirektoratet	2010
[15] Arkitektur, teknologi og trender Forstudie – Fornyelse av TVIST-systemene	Toll- og avgiftsetaten	29.06.2011
[16] Resultat av brukerundersøkelsen i Etaten	Gartner	17.12.2010

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[17] Samhandling mellom Tollvesenet og Statens Vegvesen	Statens Vegvesen	28.10.2010
[18] Brev fra Statens Innkrevingsentral		21.03.2011
[19] SAP Tax and Revenue Management Innkreving av motorvognavgifter – Innspill til budsjettprosess I TAD	SAP	Mai-2011
[20] Response fra Oracle	ORACLE	
[21] Konseptdokument for bruk av SAP kundereskontro til kjøretøyavgifter	TAD/CIBER	31.05.2011
[22] Estimeringsmodell	Toll- og avgiftsetaten	
[23] Beskrivelse av kostnader – fornyelse av TVIST-systemene	Toll- og avgiftsetaten	
[24] Fornyelse av TVIST, Workshop Usikkerhetsanalyse	Promis	25.10.2011
[25] Mulighetsstudie for modernisering av TVIST, Oppsummering fra møte med SA 28.04.2011	TAD	2011
[26] Nytteverdier - modernisering av TVIST,	TAD	11.05.2011
[27] Import av brukte kjøretøyer som betales kontant – Vurderinger av forenklinger i prosessen	TAD	05.01.2010
[28] Mulighetsstudie for modernisering av TVIST, Oppsummering fra møte med IR 23.03.2011	TAD	2011
[29] Nytteverdier - fornyelse av TVIST-systemene	TAD	12.05.2011
[30] IR – Nytteverdier – fornyelse av TVIST-systemene		
[31] Mulighetsstudie for modernisering av TVIST, Oppsummering fra møte med KA 24.03.2011	TAD	2011
[32] Mulige gevinster ved oppdatering av kontrollsystemene og utvikling av nytt etterretnings- og analysesystem		07.05.2009
[33] Revidert Prosjektplan Tvinns Videreutvikling	Toll- og avgiftsdirektoratet	12.10.2011
[34] Statusrapport 9/2011 TVINN Videreutvikling	Toll- og avgiftsdirektoratet	14.10.2011
[35] Notat nr. 1: KS1 – Fornyelse av TVIST-systemene	Metier	19.12.2011
[36] KS1- fornyelse av TVIST-systemene Tilleggsutredning nr. 1 – revisjon 1: Redusert omfang av tiltaket	Toll- og avgiftsdirektoratet	
[37]] KS1- fornyelse av TVIST-systemene Notat 1: Utdypning vedrørende interessentanalysen	Toll- og avgiftsdirektoratet	
[38] KS1- fornyelse av TVIST-systemene Notat 2: Utdypning vedrørende prosesskartleggingen	Toll- og avgiftsdirektoratet	

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[39] KS1- fornyelse av TVIST-systemene Notat 3: Gjenbruk av TVINN	Toll- og avgiftsdirektoratet	
[40] Prinsipper for operasjonalisering og forvaltning av virksomhetsarkitekturen og referansearkitekturen – IT-Governance	Toll- og avgiftsdirektoratet	29.10.2010
[41] Leveranser IT-strategi - Referansearkitektur	Toll- og avgiftsdirektoratet	29.10.2010
[42] Leveranser IT-strategi – Sentrale føringer	Toll- og avgiftsdirektoratet	29.10.2010
[43] Tilleggsutredning_bruk av SIs systemer (Vedlegg 1-5)	Toll- og avgiftsdirektoratet	01.06.2012
[44] Kommentarer til Statens innkrevingssentral "Tilleggsutredning KS1 – TVIST - Alternativ II - SI som innkrever av motorvognavgiftene"	Toll- og avgiftsdirektoratet	06.08.2012
[45] Tilleggsutredning KS-1 – Brev til SI	Toll- og avgiftsdirektoratet	20.04.2012
[46] Tilleggsutredning KS1 – TVIST Alternativ I SI som it-leverandør av systemløsning for nye trav	Statens Innkrevingssentral	01.06.2012
[47] Tilleggsutredning KS1 – TVIST - Alternativ II - SI som innkrever av motorvognavgiftene	Statens Innkrevingssentral	01.06.2012
[48] SIs kommentarer til TADs rapport om tilleggsutredning KS1 TVIST – Bruk av SIs systemer. (Vedlegg 1-3)	Statens Innkrevingssentral	29.06.2012
[49] Referater fra møter med leverandør og kunder av ESITO		
[50] Vedrørende tilleggsutredning KS1Tvist - Bruk av SIs systemer	Brev fra Statens Innkrevingssentral	01.06.2012
[51] Utdypende kommentarer angående funksjonalitet i Sis systemer ift TADs krav til ny kjøretøyreskontro	Brev fra SI til Finansdepartementet	01.08.2012
[52] FINs Veileder samfunnsøkonomiske analyser		
[53] Leveransedokument IT_Governance_10262010_102	TAD	10.26.2010
[54] Veileder nr. 9		

VEDLEGG 2

Vedlegg 2. **Møter og intervjuer i kvalitetssikringen**

EKS har gjennomført følgende møter og intervjuer underveis i kvalitetssikringsprosessen

- Det har vært avholdt følgende møter med oppdragsgiver
 - 15. desember 2011 Intervju med Øystein Schønberg-Grevbo
 - 31.januar 2012
 - 6. juni 2012
 - 12.juni 2012
 - 9. november 2012
- Møter med leverandør og kunder av Esito
 - Forskningsrådet
 - Volvo IT
 - NRK lisensavdeling
 - KnowIT Objectnet
 - Ciber
- Møter /gjennomgang av prosjektet med TAD
- 14.november 2011 intervjuer med - Eivind Kloster-Jensen (avdelingsdirektør Kontrollavdelingen) Esben Wølner (avdelingsdirektør Innkreivings- og regnskapsavdelingen)
- 21.november 2011 intervjuer med Tommy Holm Haug (underdirektør Særavgiftsavdelingen, stedfortreder for Toril Hagen grunnet ferieavvikling), Rolf Knutsen (prosjektleder TVINN), Alice Jakobsen (avdelingsdirektør IT-avdelingen)
- 24. januar 2012 Gjennomgang av fastsettelse og innkreving
- 2. februar 2012 Møte om Kostnader og gevinster
- 17. februar 2012 Gjennomgang av prosesser for Kontrollområdet
- 2. mars 2012 intervjuer med Hege Fredhall og Anne Kathrine Pihlfeldt

- Usikkerhetsanalyse den 29. august 2012 med følgende deltakere
 - Asbjørn Englund, Oslo Economics
 - Erik Magnus Sæther, Oslo Economics
 - Jørgen Petersen, Promis
 - Lars Reed, TAD
 - Hege Fredhall, TAD
 - Espen Closs, TAD
 - Alice Jakobsen, TAD
 - Edel Anita Stokke, TAD
 - Rune Søgner, TAD
 - Dag Hage, TAD
 - Jørn Ferner Bergersen, TAD
 - Per Røsdal Johansen, TAD
 - Annelise H. Grønsveen, TAD
 - Tommy Holm Havn, TAD
 - Anne-Kathrine Pihlfeldt, Promis
 - Toril Bakken, TAD
 - Marianne Hovde, TAD
 - Helge Bremnes, Møreforsk
 - Svein Olaussen, Metier
 - Erlend Reigstad, Metier
 - Kristin J. Kaarstad, Metier

- Møter /gjennomgang andre interessenter
 - SI

- SVV
- Oracle
- SAP

I tillegg kommer alle fortløpende avklaringer underveis og korrespondanse.

VEDLEGG 3

Vedlegg 3. Notat nr. 1 KS1 – Fornyelse av TVIST-systemene

metier®



Notat

Til : Finansdepartementet v/Peder Berg
Finansdepartementet v/ Vegar Andersen

Kopi :

Fra : Metier AS og Møreforskning AS

Dato : 19. desember 2011

Notat nr. 1: KS1 – Fornyelse av TVIST-systemene

Det vises til oppstartsmøtet 17. oktober i forbindelse med KS1 av prosjektet Fornyelse av TVIST-systemene i Toll- og avgiftsetaten og inngått avrop av 11. november.

Dette notatet gir Metier og Møreforskning sin første tilbakemelding til oppdragsgiverne med fokus på følgende punkt i rammeavtalen:

KVU/KL skal i henhold til kapiteldisposisjonen være bygget opp i en logisk sekvens. Leverandøren må begynne med å se over behovsanalysen og deretter strategikapitlet osv. Dersom det er grunnleggende mangler eller inkonsistenser i foregående kapitler, vil det ikke være grunnlag for å gå videre i kvalitetssikringen før dette er rettet opp. Eventuelle mangler eller inkonsistenser må påpekes så snart som mulig etter avrop, slik at fagdepartementet kan få mulighet til å sørge for nødvendig oppretting.

Med leverandøri teksten menes eksternt kvalitetssikrer (EKS).

1 Foreløpige vurderinger

Overordnet om konseptvalgutredningen

Forstudien eller konseptvalgutredningen, heretter KVUen, er bygget opp i en logisk sekvens og med kapitler som er i henhold til krav og veiledere.

KVUen tilfredsstiller krav til struktur og det er ikke identifisert grunnleggende mangler eller inkonsistenser mellom de forskjellige deler av utredningen.

Dokumentasjonen har imidlertid enkelte svakheter der det anbefales utarbeidet tilleggskommunikasjon med hensyn til prosessforbedring og mulige flere alternativer. Kapittel 2 i dette notatet beskriver EKS sin anbefaling om tilleggsgutredning.

EKS vil fortsette KS1-arbeidet innenfor enkelte områder, men er avhengig av nevnte tilleggskommunikasjon for kunne ferdigstille KS1-rapportens innledende kapitler samt gjennomføre EKS sin alternativanalyse inkludert usikkerhetsanalyse.

Problemstilling og tiltaksutløsende behov

KVUen beskriver at support på teknologien for TVIST-systemene opphører i 2018, og at dette fører til at systemene ikke lenger kan videreutvikles, oppgraderes og tilpasses ved

19.12.11 © Metier AS og Møreforskning AS

Side 1 av 4

metier®



endringer i avgiftspolitikken, eller i integrasjoner med andre løsninger. Det tiltaksutløsende behovet er definert som følger:

Opprettholdelse av effektive IT-systemer for riktig fastsettelse og rettidig innbetaling av innenlandske avgifter, samt for risikobasert kontroll.

EKS sin foreløpige vurdering er at teknologien i TVIST-systemene synes nå å ha begrenset levetid (End-of-life), og at dette er en problemstilling som Toll- og avgiftsetaten må ha en strategi for. Teknologien harskistert i 20-30 år, og er ikke lenger i henhold til dagens standard og krav til teknologi og arkitektur. Produktet har i dag et meget begrenset markedsutbredelse og de fleste kundene har planer for utfasing. Toll- og avgiftsetaten risikerer trolig å bli eneste kunde som benytter teknologien innen 10 år.

EKS har gjennomført møter og samtaler med leverandøren av den tekniske plattformen (verktøyet Genova og programmeringsspråket Sysdul), andre tjenesteleverandører med kompetanse og ressurser på plattformen, samt de viktigste virksomhetene som fortsatt har produktive IKT-løsninger på Genova/Sysdul. Informasjonen som er tilkommet EKS, underbygger KVUens problembeskrivelse og tiltaksutløsende behov. Oppsummering av de forskjellige samtalene er dokumentert i medfølgende vedlegg.

Samfunns- og effektmål

EKS vurderer at hoveddelen av samfunnsmålet om å "sikre statens inntekter" og "økt etterlevelse av regelverk" overordnet har en tydelig sammenheng med tiltaket.

Med referanse til det tiltaksutløsende behovet, er EKS sin vurdering at den primære driveren for tiltaket er å sikre/opprettholde dagens ytelsesnivå som minimum gjennom å komme over på en moderne og fremtidsrettet plattform/teknologi. Utredningens effektmål vurderes overordnet å reflektere dette gjennom kvalitetsmål om å være "minst like god som i dag". I tillegg defineres mål om å forbedre løsningenes evne til å håndtere endringer, økt effektivitet i saksbehandling og samhandling med eksterne, samt moderate resultatforbedringer for kontrollområdet. EKS vil komme tilbake med en nærmere vurdering av effektmålene, som vurderes som noe passive.

Absolutte krav

Utredningen har definert syv absolutte krav (skal-krav), fordelt innen følgende kravområder: rammebetingelser, gjennomføring, resultatet og IT-plattform. EKS vil bemerke at det synes å være vel mange absolutte krav. Imidlertid anses det foreløpig ikke å være utformet absolutte krav som nødvendig avgrenser mulighetsrommet. EKS vil vurdere å komme med forslag om noen presiseringer og/eller forenklinger i KS1-rapporten.

Mulighetsstudien

Utredningen har beskrevet hvordan mulighetsrommet er kartlagt og alternativer er definert. Det er identifisert seks alternativer i tillegg til nullalternativet, som belyses og deretter dels argumenteres ut og dels kvalitativt testes mot kravene per forretningsområde (Fastsettelse, Innkreving og Kontroll). Gjennom denne grovsilingen utledes henholdsvis tre konsepter felles for Fastsettelse og Innkreving, og to konsepter for Kontroll.

EKS vurderer alternativene å være forskjellige strategier, som kan benyttes fullt ut eller i kombinasjon med en eller flere andre. Grovsilingen synes konsistent i måten det er gjort på, imidlertid bemerkes følgende forhold:

- Argumenterende grovsiling
 - Hyllevere, samarbeid med andre etater og samarbeid med andre land argumenteres ut (kun sistnevnte for Kontroll). Dette kan være riktige vurderinger i forhold til en

19.12.11 © Metier AS og Møreforskning AS

Side 2 av 4

hovedstrategi, men samtidig bør ikke disse utelukkes som mulige del-strategier i en fremtidig og langvarig fornyelse av en systemportefølje.

- Grovsiling mot krav
 - Krav K2.1 – Tiltaket må være gjennomført innen 2018. Dette innføres som et absolutt krav for forretningsområdene Fastsettelse og Innkreving i mulighetsstudien, noe som ikke er tilfredsstillende rent metodisk (inkonsistent), og kan medføre en unødvendig avgrensning av mulighetsrommet. Prosessforbedringsalternativet siles bort som følge av dette.
 - For forretningsområdet Kontroll siles Konvertering ut som et aktuelt alternativ, samtidig som det helt eller delvis tilfredsstiller alle absolutte krav. Metodisk sett burde Konvertering videreføres i alternativanalysen, eller grovsilingen burde vært bedre begrunnet, for eksempel at Konvertering er åpenbart svakere enn andre alternativer. I samtaler med leverandører og andre kunder finner EKS at en konvertering vanskelig lar seg gjennomføre på grunn av manglende automatiserte muligheter for konvertering av gjeldende teknologi.
 - Nullalternativet vurderes i forhold til kravoppnåelse i år 2025 og er vurdert å falle mot absolutte krav knyttet til både kvalitet, fleksibilitet og robusthet. EKS vil komme med en nærmere vurdering av nullalternativet i i det videre KS1-arbeidet.
 - Samarbeidsalternativer faller mot krav til fleksibilitet og robusthet. EKS vurderer dette tilsvarende som for Hylleware, at disse sannsynligvis ikke er egnet som hovedstrategier men bør videreføres som delstrategier for IKT-fornyelse.

EKS mener samlet sett at det er en utfordring at mulighetsstudien primært drøfter muligheter i "en dimensjon", dvs. at alle alternativene (utenom nullalternativet) innebærer en eller annen form for utskifting av alle TVIST-systemene, innenfor omtrentlig samme tidsrom. Det "slås" så fast at det er uhenksom (funksjonelt, kostnadmessig, og med hensyn på risiko) å velge et utsettelsesalternativ innenfor ett område i kortere eller lengre tidsrom. Konseptene kan sies å inneholde forskjellige ambisjonsnivåer, men med relativt små forskjeller.

Alternativanalysen

EKS anbefaler nye alternativer utredet (ref. kapittel 2) og vil komme nærmere tilbake til alternativanalysen i det videre KS1-arbeidet.

Føringer for forprosjekt

Kapitlet er foreløpig ikke vurdert.

2 EKS anbefaling om tilleggsutredninger

Behov for utdyping

På side 36 i KVUen skrives det at "Det er ikke avdekket store behov for prosessforbedring" innenfor områdene fastsettelse og innkreving. EKS anbefaler at dette blir nærmere dokumentert. Det er ønskelig med en gjennomgang av prosedyrer og rutiner på lavere nivå, og dokumentasjon på at disse er operative og hensiktsmessige for effektiv tjenesteproduksjonen både i dag og i et mer langsiktig perspektiv.

Identifisering av flere konsepter til alternativanalyse

Som beskrevet under Mulighetsstudie i kapittel 1, stilles det spørsmål om hvorvidt mulighetsrommet er tilstrekkelig utredet. Alle de analyserte konsepter innebærer en fullstendig utskifting av TVIST-systemene innen 2018. Finansierende myndighet stilles ovenfor valg mellom (1) ikke å investere og (2) investere i størrelsesorden 750-850 MNOK over ca. 5-6 år for primært å opprettholde dagens nytteeffekter (netto nåverdi er på minus 2,3-2,4 mrd).

EKS mener mulighetsrommet bør belyses bedre, og at alternativanalysen dermed kanskje bør inneholde konsepter som skiller seg fra de øvrige. EKS anbefaler utredet:

- Alternativ "Redusert omfang av tiltaket"

Et (eller flere) konsept utformet for å begrense tiltakets omfang. Dette kan gjøres gjennom at løsninger for Kontroll, og/eller deler av Fastsettelse og Innkreving, tas ut for eventuelt å inngå i et fremtidig tiltak. Det kan her sees etter muligheter for å opprettholde mindre endringsutsatte deler av TVIST-systemene i et egnet miljø og hvor tiltak gjøres for å sikre tilstrekkelig grad av forvaltning, drift og vedlikehold.

- Alternativ "Optimal modernisering"

Et (eller flere) konsept med fokus på en optimal modernisering, der ferdigstillelse kan skje etter 2018. Her bør fornying av etaten gjennom prosessforbedringsalternativet utredes nærmere for å identifisere mulige forbedringer og tilhørende nytteeffekter, spesielt innenfor området Kontroll, men også for Fastsettelse og Innkreving. Det bør synliggjøres dersom prosesser/områder utelates fra omfanget (fremtidig løsning), og at dermed vil være prosesser/områder som ikke har tilrettelagt systemstøtte etter gjennomføring av tiltaket. Ved ferdigstillelse etter 2018 må det sikres tilstrekkelig grad av forvaltning, drift og vedlikehold for hele systemporteføljen.

- Alternativ "Endret grensesnitt mellom etater"

Statens vegvesen utvikler nå et nytt Autosys som vil inneholde opplysninger om motorvogn som er grunnlaget for fastsettelse av avgifter. Et konsept i fornyelse av TVIST-systemene kan inneholde et endret grensesnitt mellom Statens vegvesen og Toll og avgiftsetaten, der det benyttes et tilrettelagt Autosys for fastsettelse av motorvognavgifter.

Det må vurderes hvilke konsekvenser dette får for prosjektet, spesielt med tanke på mulig bruk av standardssystemer, omfanget for det gjenværende, etc.

På grunnlag av tilleggsutredningen bør det vurderes om nye konsepter/alternativer skal inkluderes i alternativanalysen. Det bør således i første omgang ikke gjøres en full samfunnsøkonomisk analyse av nye alternativer, men utredes om det her finnes alternativer som bør inngå i en alternativanalyse. Hvordan eventuelt nye alternativer skal inkluderes i alternativanalysen, anbefales vurdert når tilleggsutredningen foreligger.

VEDLEGG 4

Vedlegg 4. Analysemodell EKS sin alternativanalyse

Investeringskostnader	Deterministisk grunnkalkyle	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	sim forv. Kostn.	sim std. Avvik	Relativt std. Avvik
Fastsettelse - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	393	-9 % 361	397	464 17 %	411	38	9 %
Fastsettelse - Modernisering med funksjonelle forbedringer	407	-9 % 374	411	481 17 %	425	40	9 %
Innkrevning - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	113	-10 % 105	117	140 20 %	122	13	11 %
Innkrevning - Modernisering med funksjonelle forbedringer	116	-10 % 108	120	144 20 %	125	13	11 %
Kontroll - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	188	-10 % 169	188	226 20 %	196	21	11 %
Kontroll - Prosessforbedring	244	-11 % 217	244	298 22 %	256	30	12 %
Drift og forvaltning	Deterministisk grunnkalkyle	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	sim forv. Kostn.	sim std. Avvik	Relativt std. Avvik
FDV - F&I - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	22,3	-7 % 22	24	27 15 %	25	2	8 %
FDV - F&I - Modernisering med funksjonelle forbedringer	22,3	-7 % 22	24	27 15 %	25	2	8 %
FDV - Kontroll - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	20,6	-10 % 19	22	26 20 %	23	2	11 %
FDV - Kontroll - Prosessforbedring	22,8	-10 % 21	24	29 20 %	25	3	11 %
Nytte	Deterministisk grunnkalkyle	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	sim forv. Kostn.	sim std. Avvik	Relativt std. Avvik
Nytte - F&I - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	0,6	20 % 1,4	1,2	1,0 -20 %	1	0	15 %
Nytte - F&I - Modernisering med funksjonelle forbedringer	19,9	20 % 25	21	17 -20 %	21	3	15 %
Nytte - Kontroll - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	0,0	0 % 0	0	0 0 %			
Nytte - Kontroll - Prosessforbedring	3,7	30 % 5	4	3 -30 %	4	1	22 %
Usikkerhetsdriver (Fastsettelse med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer)	Basis	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	E	SD	
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt	343	-1 %	0 %	5 %	6	8	
U2 Organisasjon og interne grensesnitt	343	-2 %	0 %	5 %	5	9	
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	343	-1 %	0 %	7 %	9	10	
U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	343	-2 %	0 %	10 %	12	16	
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	343	-2 %	0 %	15 %	20	22	
U6 Marked og leverandører	343	-5 %	0 %	5 %	0	13	
U7 Brukere og gevinstrealisering	343	0 %	0 %	1 %	2	1	
Sum Usikkerhetsdrivere					53	41	
Usikkerhetsdriver (Fastsettelse med funksjonelle forbedringer)	Basis	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	E	SD	
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt	354	-1 %	0 %	5 %	6	8	
U2 Organisasjon og interne grensesnitt	354	-2 %	0 %	5 %	5	9	
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	354	-1 %	0 %	7 %	9	11	
U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	354	-2 %	0 %	10 %	12	16	
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	354	-2 %	0 %	15 %	20	23	
U6 Marked og leverandører	354	-5 %	0 %	5 %	0	13	
U7 Brukere og gevinstrealisering	354	0 %	0 %	1 %	2	1	
Sum Usikkerhetsdrivere					54	42	
Usikkerhetsdriver (Innkrevning med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer)	Basis	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	E	SD	
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt	102	-1 %	0 %	5 %	2	2	
U2 Organisasjon og interne grensesnitt	102	-2 %	0 %	5 %	1	3	
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	102	0 %	0 %	30 %	13	12	
U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	102	-2 %	0 %	10 %	4	5	
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	102	-2 %	0 %	15 %	6	7	
U6 Marked og leverandører	102	-7 %	0 %	7 %	0	5	
U7 Brukere og gevinstrealisering	102	0 %	0 %	1 %	0	0	
Sum Usikkerhetsdrivere					26	19	

Usikkerhetsdriver (Innkrevning med funksjonelle forbedringer)	Basis	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk		E	SD
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt	104		-1 %	0 %	5 %		2	2
U2 Organisasjon og interne grensesnitt	104		-2 %	0 %	5 %		1	3
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	104		0 %	0 %	30 %		14	12
U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	104		-2 %	0 %	10 %		4	5
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	104		-2 %	0 %	15 %		6	7
U6 Marked og leverandører	104		-7 %	0 %	7 %		0	5
U7 Brukere og gevinstrealisering	104		0 %	0 %	1 %		0	0
Sum Usikkerhetsdrivere							27	20

Usikkerhetsdriver (Kontroll med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer)	Basis	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk		E	SD
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt	157		0 %	0 %	0 %			
U2 Organisasjon og interne grensesnitt	157		-2 %	0 %	5 %		2	4
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	157		-1 %	0 %	10 %		6	7
U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	157		-2 %	0 %	10 %		6	7
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	157		-2 %	0 %	15 %		9	10
U6 Marked og leverandører	157		-3 %	0 %	3 %		0	4
U7 Brukere og gevinstrealisering	157		0 %	0 %	1 %		1	1
Sum Usikkerhetsdrivere							23	19

Usikkerhetsdriver (Kontroll - Prosessforbedring)	Basis	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk		E	SD
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt	204		0 %	0 %	0 %			
U2 Organisasjon og interne grensesnitt	204		-2 %	0 %	10 %		7	9
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak	204		-1 %	0 %	20 %		17	16
U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne	204		-2 %	0 %	10 %		7	9
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning	204		-2 %	0 %	25 %		20	21
U6 Marked og leverandører	204		-3 %	0 %	3 %		0	5
U7 Brukere og gevinstrealisering	204		0 %	0 %	1 %		1	1
Sum Usikkerhetsdrivere							53	38

VEDLEGG 5

Vedlegg 5. Dokumentasjon kostnadsposter EKS sin alternativanalyse

Fastsettelse - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				
Beskrivelse				
Usikkerhet knyttet til:				
Varighet, Pådrag i antall timer per tidsenhet, Timepris, Lisenser				
Kostnadsposter				Kostnad
Fastsettelse - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				393,0
Sum deterministisk estimat				393,0
Forutsetninger				
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Mindre mulighet for kostnadsreduksjon enn overskridelser	Hovedsaklig som planlagt, men med noe større omfang knyttet til endringer i løsning + 4 MNOK	Sist prosjekt gikk 6-7 % over, kan bli mer	
	-9 %	361	397	464 17 %

Fastsettelse - Modernisering med funksjonelle forbedringer				
Beskrivelse				
Usikkerhet knyttet til:				
Varighet, Pådrag i antall timer per tidsenhet, Timepris, Lisenser				
Kostnadsposter				Kostnad
Fastsettelse - Modernisering med funksjonelle forbedringer				407,0
Sum deterministisk estimat				407,0
Forutsetninger				
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Mindre mulighet for kostnadsreduksjon enn overskridelser	Hovedsaklig som planlagt, men med noe større omfang knyttet til endringer i løsning + 4 MNOK	Sist prosjekt gikk 6-7 % over, kan bli mer	
	-9 %	374	411	481 17 %

Innkreving - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				
Beskrivelse				
Usikkerhet knyttet til:				
Varighet, Pådrag i antall timer per tidsenhet, Timepris, Lisenser				
Kostnadsposter				Kostnad
Innkreving - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				113,0
Sum deterministisk estimat				113,0
Forutsetninger				
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Noe større spenn i usikkerheten grunnet stor andel kostnader som ikke er infrastruktur	Hovedsaklig som planlagt, men med noe større omfang knyttet til endringer i løsning + 4MNOK	Noe større spenn i usikkerheten grunnet stor andel kostnader som ikke er infrastruktur	
	-10 %	105	117	140 20 %

Innkreving - Modernisering med funksjonelle forbedringer				
Beskrivelse				
Usikkerhet knyttet til:				
Varighet, Pådrag i antall timer per tidsenhet, Timepris, Lisenser				
Kostnadsposter				Kostnad
Innkreving - Modernisering med funksjonelle forbedringer				116,0
Sum deterministisk estimat				116,0
Forutsetninger				
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Noe større spenn i usikkerheten grunnet stor andel kostnader som ikke er infrastruktur	Hovedsaklig som planlagt, men med noe større omfang knyttet til endringer i løsning + 4MNOK	Noe større spenn i usikkerheten grunnet stor andel kostnader som ikke er infrastruktur	
	-10 %	108	120	144 20 %

Kontroll - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer					
Beskrivelse					
Usikkerhet knyttet til:					
Varighet, Pådrag i antall timer per tidsenhet, Timepris, Lisenser					
Kostnadsposter					Kostnad
	Kontroll - Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				188,0
Sum deterministisk estimat					188,0
Forutsetninger					
	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Vesentlig usikkerhet knyttet til infrastruktur (som utgjør over halvparten)		Som forventet	Vesentlig usikkerhet knyttet til infrastruktur (som utgjør over halvparten)	
	-10 %	169	188	226	20 %

Kontroll - Prosessforbedring					
Beskrivelse					
Usikkerhet knyttet til:					
Varighet, Pådrag i antall timer per tidsenhet, Timepris, Lisenser					
Kostnadsposter					Kostnad
	Kontroll - Prosessforbedring				244,0
Sum deterministisk estimat					244,0
Forutsetninger					
	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Vesentlig usikkerhet knyttet til infrastruktur (som utgjør ca halvparten)		Som forventet	Vesentlig usikkerhet knyttet til infrastruktur (som utgjør ca halvparten)	
	-11 %	217	244	298	22 %

Økte driftskostnader - Fastsettelse og innkreving					
Beskrivelse					
Kostnadsposten inneholder netto økte årlige driftskostnader som følge av nye systemer					
Årlige økte driftskostnader					
	Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				22,3
	Modernisering med funksjonelle forbedringer (eventuelt standardsystemer)				22,3
	Hylleware for innkreving og modernisering med funksjonelle forbedringer for fastsettelse				33,3
Kostnadsposter			Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	Modernisering med funksjonelle forbedringer (eventuelt standardsystemer)	Hylleware for innkreving og modernisering med funksjonelle forbedringer for fastsettelse
Sum deterministisk estimat			22,3	22,3	33,3
Forutsetninger					
	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Begrenset		+1,5 MNOK	Erfaringer fra andre tilsier at dette kan bli en del dyrere enn forventet	
Modernis	-7 %	22	24	27	15 %
Modernis	-7 %	22	24	27	15 %
Hylleware	0 %	33	33	33	0 %

Økte driftskostnader - Kontroll					
Beskrivelse					
Kostnadsposten inneholder netto økte årlige driftskostnader som følge av nye systemer					
Årlige økte driftskostnader					
	Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer				20,6
	Prosessforbedring				22,8
Kostnadsposter				Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	Prosessforbedring
Sum deterministisk estimat				20,6	22,8
Forutsetninger					
	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
			+1MNOK pga mer utfordrende med SOA		
Modernis	-10 %	19	22	26	20 %
Prosessfo	-10 %	21	24	29	20 %

VEDLEGG 6

Vedlegg 6. Dokumentasjon nytteeffekter EKS sin alternativanalyse

Prissatte nytteeffekter innenfor fastsettelse og innkreving - årlige effekter					
Beskrivelse					
Prissatte nytteeffekter innenfor fastsettelse og innkreving - årlige effekter					
Kostnadsposter			Enhetspris	Mengde (ÅV)	Det. kost MNOK
Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer					1,200
Modernisering med funksjonelle forbedringer (eventuelt standardsystemer)					21,090
Kostnadsposter			Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer	Modernisering med funksjonelle forbedringer (eventuelt standardsystem)	
Sum deterministisk estimat				1,2	21,1
Forutsetninger					
Begge er justert opp med ett årsverk i usikkerhetsanalysen. Forutsetter at 16,77 MNOK i i sparte årsverkkostnader hos eksterne ikke ville vært realisert uten nye TVIST-systemer. Disse er også avhengig av nytt Autosys.					
	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Noe høyere potensial			Noe lavere potensial	
Modernis	20 %	1	1	1	-20 %
Modernis	20 %	25	21	17	-20 %

Prissatte nytteeffekter innenfor kontroll - årlige effekter					
Beskrivelse					
Prissatte nytteeffekter innenfor kontroll - årlige effekter					
Kostnadsposter			Enhetspris	Mengde (ÅV)	Det. kost MNOK
Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer					-
Prosessforbedring					3,658
Kostnadsposter			Modernisering med tilrettelegging for	Prosessforbedring	
Sum deterministisk estimat				-	3,7
Forutsetninger					
	Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
	Noe høyere potensial			Noe lavere potensial	
Modernis	0 %	0	0	0	0 %
Prosessfo	30 %	5	4	3	-30 %

VEDLEGG 7

Vedlegg 7. Dokumentasjon usikkerhetsdrivere EKS sin alternativanalyse

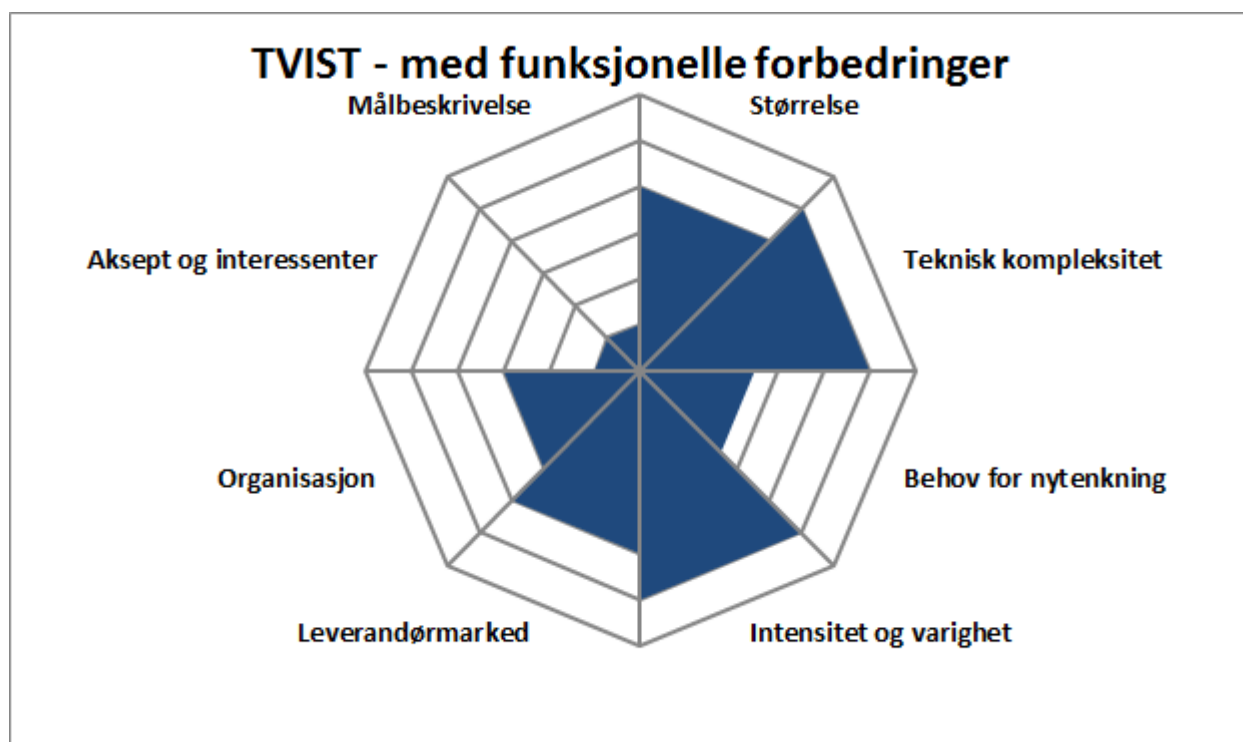
U1 Politiske føringer, eierdepartement (FIN), regelverk, rammebetingelser og eksterne grensesnitt			
Stikkord			
	6-Økt krav til endringstakt (myndighetskrav) i prosjektperioden		
	30-Samhandling/eksterne grensesnitt, blant annet til Autosys		
	32-Innkrevning mot eksterne (endringer i regelverk e.l.)		
	37-Endringer i regelverk (grad av kompleksitet, etc)		
	43-Omorganisering/annen arbeidsfordeling (TAD og andre etater)		
Forutsetninger og virker på			
Tid og prosjektkostnad			
Kontroll: Ikke følsom for regelverksendringer			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	Forenklinger i regelverk (reduert kompleksitet eller bortfall av regler) gir redusert omfang for prosjektet	Det skjer endringer, men disse er håndterbare i prosjektet	Stor omlegging av avgifter. Gir store konsekvenser som kan innebære noe merarbeid i prosjektet
Fastsettelse (uten)	-1 %	0 %	5 %
Fastsettelse (med)	-1 %	0 %	5 %
Innkrevning (uten)	-1 %	0 %	5 %
Innkrevning (med)	-1 %	0 %	5 %
Kontroll (modernisering)	0 %	0 %	0 %
Kontroll (prosessforb)	0 %	0 %	0 %
U2 Organisasjon og interne grensesnitt			
Stikkord			
	8-Konsekvenser for drift i prosjektperioden		
	9-Riktige ressurser i linjen for å kunne levere infrastruktur til prosjektet samtidig som ordinær drift		
	12-Rask nok oppfølging fra linjen på henvendelser og avklaringer fra prosjektet		
	17-Timing for implementering av nye løsninger - avklaring mot linjen		
	28-Manglende oppdateringer fra linjen til prosjektet		
	36-Endringshåndtering av eksisterende systemer		
Forutsetninger og virker på			
Tid og prosjektkostnad			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	Begrenset oppsidepotensial, marginalt bedre enn mest sannsynlig	Som forventet, planlegger med en god organisasjon og kontroll på interne grensesnitt	Dårligere samspill mellom prosjekt og linje gir forsinkelser Problemer med kompetanse på prosessforbedring
Fastsettelse (uten)	-2 %	0 %	5 %
Fastsettelse (med)	-2 %	0 %	5 %
Innkrevning (uten)	-2 %	0 %	5 %
Innkrevning (med)	-2 %	0 %	5 %
Kontroll (modernisering)	-2 %	0 %	5 %
Kontroll (prosessforb)	-2 %	0 %	10 %
U3 Prosjekteierstyring, ressurser og mottak			
Stikkord			
	7-Uttilstrekkelig grad av prosjektstyring i styringsgruppen, spesielt knyttet til endringsstyring		
	10-Riktige mennesker i prosjektet		
	14-Tilgang til nøkkelpersonell i løpende drift + andre prosjekter		
	15-Samspill mellom oppgaver i linje og prosjekt - styring av dette		
	20-Scope creep - nye krav og ønsker blir inkludert i prosjektet med risiko for redusert gjennomføringsevne		
Forutsetninger og virker på			
Tid og prosjektkostnad			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	Neglisjerbare problemer knyttet til ressurstilgang (god tilgang, stabilitet og kontinuitet) Riktig omfang på prosjektet	Får tilgang til de mest kvalifiserte ressursene i prosjektet, kan bli noe mer problematisk i daglig drift. God omfangsstyring	Mister nøkkelpersoner (domenekunnskap og erfaring fra prosjektgjennomføring), påvirker prosjektet og/eller drift. Er spesielt sårbar på innkreving. Feil fokus fra styringsgruppen (detaljfokus). Dårlig omfangsstyring gir dårlig kontroll på fremdrift og kostnader i prosjektet
Fastsettelse (uten)	-1 %	0 %	7 %
Fastsettelse (med)	-1 %	0 %	7 %
Innkrevning (uten)	0 %	0 %	30 %
Innkrevning (med)	0 %	0 %	30 %
Kontroll (modernisering)	-1 %	0 %	10 %
Kontroll (prosessforb)	-1 %	0 %	20 %

U4 Prosjektledelse og gjennomføringsevne			
Stikkord			
	1-Kontinuitet/incentiver i prosjektledelse/kjerneteam		
	3-Ressursslitasje		
	5-Sameksistens mellom ny og gammel løsning		
	16-Trekke erfaringer fra referanseprosjekter		
	22-Effektiv testing, eventuelt automatisert testing		
	33-Prosjektledelse (kontinuitet, kompetanse, kommunikasjon, usikkerhetsstyring, kvalitetssikring)		
	39-Bedre løsninger som følge av at TVIST har vært gjennomført tidligere (nyttiggjør seg erfaringer)		
	40-Gode systemeiere gir potensial for effektiv produksjon i prosjektet		
	41-Gode forberedelser og en god base gir god start på prosjektet		
	42-God bruk av erfaringer fra tidligere IT-prosjekter (sluttrapporter, etc)		
Forutsetninger og virker på			
Tid og kost			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	Nyttige erfaringer utnyttes slik at man unngår feil og reduserer arbeidsinnsats Noe høyere stabilitet på ressurser	Klarer å dra med seg relevante erfaringer fra tidligere prosjekter. Styrer ressursene riktig Riktig opplæring og stabilitet i ressurssituasjonen. Streng endringshåndtering sikrer sameksistens	Mest sannsynlig scenario svikter, medfører lenger tid, høyere kostnader og at det er ikke mulig å utføre oppgaver (reduert måloppnåelse for etaten)
Fastsettelse (uten)	-2 %	0 %	10 %
Fastsettelse (med)	-2 %	0 %	10 %
Innkrevning (uten)	-2 %	0 %	10 %
Innkrevning (med)	-2 %	0 %	10 %
Kontroll (modernisering)	-2 %	0 %	10 %
Kontroll (prosessforb)	-2 %	0 %	10 %
U5 Definisjon av og kvalitet på løsning			
Stikkord			
	4-Stabilitet og ytelse på fremtidig løsning		
	11-Rettidig beskrivelse av kontrollprosessene for å fange opp brukerbehovene		
	13-Responstider online i applikasjonen (store datamengder)		
	18-Grad av testing før produksjonssetting		
	19-Undervurderer funksjonelle utfordringer, for eksempel knyttet til gjenbruk av arbeidsprosesser		
	21-Krevende prosess å utarbeide en god løsning på kontrollområdet		
	23-Sikkerhet i løsningen		
	24-Undervurderer kompleksiteten i teknologien, krever mer ressurser og kompetanseheving enn man ser for seg		
	25-Feil bruk av SOA		
	26-Sikre at man følger lover og regler og oppfyller krav til dataintegritet, med samtidig oppfyllelse av brukerbehov		
	27-Konsolidering av software og hardware - leverer komplett løsning uten småmoduler i gammel løsning		
	29-Opprettholde historikk fra gammel plattform		
	31-Undervurderer funksjonelle kompleksitet i dagens løsning		
Forutsetninger og virker på			
Kvalitet, tid og prosjektkostnader			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	Forenklinger i saksbehandling (med tilsvarende eller bedre kvalitet) Bedre responstider og høyere kvalitet Forbedringer utover funksjonelle brukerbehov	Noen problemer rundt stabilitet og ytelse	Store utfordringer knyttet til stabilitet og ytelse Blir sittende igjen med deler av gammel løsning i parallell med ny Møter ikke funksjonelle brukerbehov grunnet dårlig kvalitet
Fastsettelse (uten)	-2 %	0 %	15 %
Fastsettelse (med)	-2 %	0 %	15 %
Innkrevning (uten)	-2 %	0 %	15 %
Innkrevning (med)	-2 %	0 %	15 %
Kontroll (modernisering)	-2 %	0 %	15 %
Kontroll (prosessforb)	-2 %	0 %	25 %

U6 Marked og leverandører			
Stikkord			
	2-Markedsusikkerhet, usikkerhet ift kapasitet og pris		
Forutsetninger og virker på			
Tid og prosjektkostnader. Gjelder usikkerhet på +/- 12 % av ekstern utviklingskostnad (alternativene har ulik andel utvikling)			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	God konkurranse gir lavere pris. Aktører priser seg lavt i rammeavtaler for å få en fot innenfor.	Stramt marked, men timepris som forventet i kalkylen	Høyt press i markedet gir høyere timepris og/eller større bruk av utenlandske leverandører. Eventuelt får man lavere kvalitet som gir merforbruk på antall timer.
Fastsettelse (uten)	-5 %	0 %	5 %
Fastsettelse (med)	-5 %	0 %	5 %
Innkrevning (uten)	-7 %	0 %	7 %
Innkrevning (med)	-7 %	0 %	7 %
Kontroll (modernisering)	-3 %	0 %	3 %
Kontroll (prosessforb)	-3 %	0 %	3 %
U7 Brukere og gevinstrealisering			
Stikkord			
	34-Stegvis mottak av løsning (arbeidsprosesser splittes mellom flere systemer i prosjektperioden)		
	35-Opplæring i delvis løsning		
	38-Effektivisering av drift		
	44-Opplæring og implementering av endelig løsning		
Forutsetninger og virker på			
Kostnader og gevinstrealisering			
	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
	Mer automatisering og mer effektive arbeidsprosesser gir bedre brukervennlighet	Noe merkostnader knyttet til opplæring og dokumentasjon, men det som gjennomføres er tilstrekkelig	Tilbakemelding fra brukere gjør at man må ha betydelig mer opplæring. Ny løsning er mindre brukervennlig enn forventet (mer kompleks for bruker). Utfordringer knyttet til sameksistens
Fastsettelse (uten)	0 %	0 %	1 %
Fastsettelse (med)	0 %	0 %	1 %
Innkrevning (uten)	0 %	0 %	1 %
Innkrevning (med)	0 %	0 %	1 %
Kontroll (modernisering)	0 %	0 %	1 %
Kontroll (prosessforb)	0 %	0 %	1 %

VEDLEGG 8

Vedlegg 8. Dokumentasjon helhetsanalyse

**Størrelse**

Den opprinnelige utviklingen av TVIST-systemene (1995-2000) var tilsvarende, mange av de som var med da er fortsatt med nå. Systemene har vokst siden den gang og ambisjonene var lavere da. Man har kjørt store programmer i etaten før og er dermed noe forberedt. Dette er imidlertid stort og sameksistens ny og gammel løsning kompliserer.

Teknisk kompleksitet

SOA er nytt for organisasjonen. Man legger stor vekt på forberedelser ved hjelp av hospitering (hos NAV) og andre tiltak. Man har god kontroll på det tekniske, men det er større grad av samhandling og flere ledd som kan feile. Noe utfordringer knyttet til sameksistens mellom nytt og gammelt.

Behov for nytenkning

Løsningen baserer seg på standarder. Ikke mye nytenkning på forretningssiden.

Intensitet og varighet

Svært langvarig prosjekt, mindre utfordring knyttet til intensiteten. Men, utfordrende styringsmessig (IKT-siden). Fra fagsiden er det mindre utfordrende fordi prosjektet stykkes opp i leveranser, regnskap og innkreving vil dog påvirkes i større grad.

Leverandørmarked

Det er mye stort som foregår og som skal foregå (NAV, EDAG, Autosys). Vanskelig å finne nok og tilstrekkelig kompetanse.

Organisasjon

Gode tradisjoner for å være systemeier. Liten organisasjon men høy stabilitet (mange igjen fra TVIST 2000). Sårbar for utskiftninger. Organisasjonen venter på å sette i gang og er dermed motivert.

Aksept og interessenter

Ingen som motsetter seg prosjektet innad i organisasjonen. Kunne vært høyere nytte, men aksept i FIN for at prosjektet må gjennomføres.

Målbeskrivelse

Ikke uenighet om dette i organisasjonen. Føler at FIN er enige i målene.