

Ekstern kvalitetssikring

Prosjektnummer e023a

KS1 av KVV for brukervennlige registertjenester

Rapport til Finansdepartementet og Nærings- og
fiskeridepartementet

Endelig rapport

20.11.2020

Superside

| Generelle opplysninger | | |
|---|---|--|
| KVU | Navn: Brukervennlige registertjenester | Dato: 13.08.2020 |
| Kvalitetssikringen | Kvalitetssikrer: Scienta og Concreto | Dato: 20.11.2020 |
| Prosjektinformasjon | Departement: NFD. | Prosjekttype: IKT. |
| Basis for analysen | Prosjektfase: konseptvalgfase. | Prisnivå (måned og år): 2021. |
| Tema/Sak | | |
| Problem som skal løses | KVU: <ul style="list-style-type: none"> Tungvinte og ineffektive løsninger, fragmenterte og dels utdaterte systemer. Tilfredsstillende ikke brukerkrav. BRsys hovedleveranse 3 har ikke funksjonalitet for innrapportering og tilgjengeliggjøring, som gjør at løsningen ikke kan settes i drift på lang sikt uten at ny funksjonalitet etableres på siden av BRsys. | Merknad fra kvalitetssikrer: Denne delen av dokumentet med underlag gir en grei oversikt over hvorfor BR ønsker å gjennomføre dette prosjektet. Det er to hoveddrivere i prosjektet: <ul style="list-style-type: none"> Hensyn til BRsys Et ambisjonsnivå om bedre tjenester. Analysen kunne med fordel skilt tydeligere på nødvendig grunnfunksjonalitet mht. BRsys og for et ambisjonsnivå om bedre og mer effektive tjenester. |
| Behovsanalyse: | KVUs viktigste behov: <ul style="list-style-type: none"> Raskere og mer effektiv samhandling ved utveksling av opplysninger Behov for å ta ibrug ny registerplattform. | Merknad fra kvalitetssikrer: Vi savner en tydeligere prioritering av behovene og et bedre kvantitativt grunnlag for å vurdere hvor stort problemet er i dag og hvilke registre og hvilken funksjonalitet som særlig vil kunne gi gevinster. |
| Samfunns mål: | KVU: Brukervennlige og effektive registertjenester som skaper tillitt og økt verdiskaping i samfunnet. | Merknad fra kvalitetssikrer: Overordnet, men akseptabelt. |
| Effekt mål: | KVU: <ol style="list-style-type: none"> Lav ressursbruk for brukerne ved registrering i registre Bedre og mer digital tilgjengelighet på opplysningene i registrene Økt kvalitet på registeropplysningene Økt gjenbruk av opplysninger fra registrene Færre manuelle oppgaver for BR | Merknad fra kvalitetssikrer: En innvending er at målstrukturen i sin helhet er kvalitativ. En vurdering av måloppfyllelsen blir dermed på retning og ikke et kvantitativt uttrykt ambisjonsnivå. Dette er ikke i tråd med beste praksis. I denne tidlige fasen og på grunnlag av hva som foreligger fra behovsanalysen, er vi imidlertid i tvil om hvor stor svakhet dette i praksis er. |
| Konseptvalg | | |
| | KVU | KS1 |
| Oversikt over konsepter og samfunns-økonomisk lønnsomhet ¹ | Alternativ 1 Forventet investering: 77,0 mill kr. Prissatte virkninger NNV: 242 mill. Viktigste ikke-prissatte virkninger: | Alternativ 1 Forventet investering: 73,0 mill. Prissatte virkninger NNV: -9 mill. Viktigste ikke-prissatte virkninger: |
| | Alternativ 2 Forventet investering: 223,6 mill. kr. Prissatte virkninger NNV: 2 613 mill. Viktigste ikke-prissatte virkninger: | Alternativ 2 Forventet investering: 265,5 mill. Prissatte virkninger NNV: 2 590 mill. Viktigste ikke-prissatte virkninger: |
| | Alternativ 3 Forventet investering: 342,2 mill. kr. Prissatte virkninger NNV: 2 586 mill. Viktigste ikke-prissatte virkninger: | Alternativ 3 Forventet investering: 366,6 mill. Prissatte virkninger NNV: 2 741 Viktigste ikke-prissatte virkninger: |

¹ Forventet investering er samfunnsøkonomisk investeringskostnad (neddiskontert forventet kostnad, ekskl. mva.)

| | | |
|--|--|--|
| | Usikkerhet om konseptene: Viktigste usikkerheter: Marked Eksterne forhold Regelverksutvikling Teknologitvikling | Usikkerhet om konseptene: Grensesnitt, tekniske avhengigheter og plattform. Kalkyleforutsetninger. Prosjektorganisasjon. Konseptmodenhet. |
| | Anbefalt konsept KVV: Alternativ 2. | Anbefalt konsept KS1: <ul style="list-style-type: none"> • Ny innrapporterings- og tilgjengeligjøringsløsning • Avvente valg mellom Altinn og egen plattform for innrapporteringsløsningen • Avvente grundigere analyser for valg av og innhold i ambisjonsnivå. |
| Føringer for forprosjekt | | |
| Anbefalinger om føringer for forprosjektet | Det gjøres tilrådninger innen: Kontraktstrategi. Trinnvis realisering. Gevinstrealisering. | |
| Anbefalt styringsmål ² | Na. | |

Alle beløp er angitt i millioner kroner.

² P50-estimatet for investeringskostnadene til anbefalt konsept og det oppgis inkl. mva. med angitt prisnivå

Sammendrag

Scienta og Concreto har gjort en KS1 av konseptvalgutredningen (KVU) for brukervennlige registertjenester. KVU-en definerer to prosjektutløsende behov for tiltak

1. Behov for rask og effektiv samhandling ved utveksling av opplysninger.
2. Behov for å ta i bruk ny registerplattform BRsys og utnytte mulighetsrommet den skaper.

På basis av behov, mål og krav, etablerer KVU-en deretter tre alternativer:

| Alternativene fra KVU | Beskrivelse |
|-----------------------|--|
| Alternativ 1. | Alternativ 1 kobler <u>dagens</u> innrapporterings- og tilgjengeliggjøringsystemer til den nye registerplattformen BRsys for registrene i HL3. |
| Alternativ 2 | <p>En ny <u>innrapporteringsløsning</u> utvikles på Altinn 3.0-plattformen. Løsninger for innrapportering innbefatter Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret (BRsys Hovedleveranse 3). Det legges til grunn bedre brukertilpassede innrapporteringstjenester i form av flere strukturerte data.</p> <p>Løsninger for <u>tilgjengeliggjøring</u> gjelder overnevnte registre samt Løsøreregisteret (inkl. Intet til utlegg/utleggstrekk og Gjeldsordning) og Ektepaktregisteret (BRsys Hovedleveranse 1). Løsningen skal muliggjøre helhetlige sluttbrukertjenester som virker på tvers av registrene, inkludert med stor grad av selvbetjening og avanserte oppslagstjenester.</p> |
| Alternativ 3 | Alternativet utvikler både innrapporteringstjenester og tilgjengeliggjøringsstjenester på ny plattform i BR. Alternativ 3 tilrettelegger for de samme tjenestene beskrevet i Alternativ 2, men skiller seg fra alternativet ved at det muliggjør mer komplette delingstjenester, samt mer komplekse søke- og filtreringsløsninger på tvers av registre. I tillegg omfatter tilgjengeliggjøringsstjenestene flere registre og data fra andre etater. |

Vi har en del kommentarer til beslutningsgrunnlaget som ligger i KVU-en. Blant annet vi savner en tydeligere prioritering av behovene, og vi savner et mer kvantitativt grunnlag som gir mulighet til å grovt vurdere:

- Hvor stort problemet egentlig er
- I hvilken grad dagens løsning oppfylder de identifiserte behovene
- Hvilke registre og hvilken funksjonalitet som særlig vil kunne gi gevinster

Disse forholdene gjenfinnes i våre kommentarer til målstrukturen, betingelser/krav og sammensetning av alternativene.

Det er overordnet sett tre konseptuelle valg som denne konseptvalgutredningen legger opp til:

- i. Etablere nye løsninger for innrapportering og tilgjengeliggjøring (representert ved KVVU-ens alternativ 2 og 3), eller koble dagens gamle systemer til ny registerplattform BRsys (Alternativ 1)
- ii. For innrapporteringsløsningen; bygge en ny løsning på Altinn 3.0 (Alternativ 2) eller på en egen plattform (Alternativ 3)
- iii. Hvor mange registre, utover de som inngår i BRsys Hovedleveranse 1 og 3, som skal favnes av ny løsning, løsningen for innhenting av data fra virksomheter og hvor god bla. søke- og filtreringsfunksjonaliteten skal være. Her har KVVU-ens Alternativ 2 et lavere ambisjonsnivå enn Alternativ 3.

En svakhet ved KVVU-ens struktur er at den kobler en Altinn-løsning med et lavt ambisjonsnivå og et høyt ambisjonsnivå med egen plattform. Dette er imidlertid uavhengige problemstillinger. Derfor frikobler vi dette i vår alternativanalyse, bla. for å

- knytte nyttevirkninger / gevinster nærmere opp mot konkrete kostnadselementer i kalkylen
- bedre å kunne skille på usikkerhet mellom de ulike delene av KVVU-ens alternativer

Vi finner dessuten at konsept 2 og 3 fremstår som overordnet spesifisert mht. hva gjelder **ambisjonsnivå**, dvs. funksjonalitet som i liten grad ytes per i dag, men som planlegges i ny løsning Alternativ 2 og 3. Modenheten i grunnlaget knyttet til ambisjonsnivå er derfor relativt liten for flere store poster i kalkylen.

Vi gjør derfor en omstrukturering av alternativene, og inndeler i følgende hovedtype konsepter:

| Løsninger | Beskrivelse |
|---|--|
| Minimumsløsning / Alternativ 1 | Minimumsløsningen tilsvarer KVVU-ens alternativ 1. |
| Basisløsning - Altinn - Egen plattform | <p>Basisløsning består av nødvendig og god funksjonalitet for innrapportering og tilgjengeliggjøring mot registrene i BRsys. Løsningen ivaretar dermed behovet om å ta å bruk BRsys, og som samtidig effektiviserer og forbedrer brukeropplevelsen for både innrapportering og tilgjengeliggjøring. Nye systemer vil dessuten gjøre driften enklere og sikrere.</p> <p>Det vil være to basisalternativer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Basisløsning Altinn (innrapportering over Altinn, men med tilgjengeliggjøring på egen plattform) • Basisløsning Egen plattform (både innrapportering og tilgjengeliggjøring på egen plattform) |
| Ambisjonsløsning - Høy - Lav | <p>Ambisjonsløsning utgjør enkelt sagt funksjonalitet som går klart utover hva Brønnøysundregistre tilbyr i dag.</p> <p>Dette består av tjenester/funksjonalitet som går <u>utover</u> basisløsningen. For å møte KVVU-ens prosjektutløsende behov, må basisløsningen uansett gjennomføres. Ambisjonsløsningen er i så måte ikke et selvstendig alternativ for KVVU-en, men favner ny og ekstra funksjonalitet for å gjøre BRs tilbud enda bedre og mer effektivt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • For <i>innrapportering</i> gjelder dette særlig innhenting av strukturerte data (dvs. maskinlesbare data), der BR bla. legger til rette for at dette |

| | |
|--|---|
| | <p>skal kunne hentes fra virksomhetenes egne systemer (for eksempel regnskapssystemer).</p> <ul style="list-style-type: none"> • For <i>tilgjengeliggjøring</i> består det særlig av muligheten til å søke i registre på tvers med avanserte filtre. <p>Alternativanalysen har to konsepter for ambisjon:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ambisjon lav (Hentet fra KVVU-ens alternativ 2) • Ambisjon høy (Hentet fra KVVU-ens alternativ 3) |
|--|---|

Basisløsning og Ambisjonsnivåløsning kan imidlertid settes sammen på fire ulike måter, og vil vi operere med følgende **syv alternativer for den samfunnsøkonomiske analysen**:

- Alternativ 1: Minimumsløsning
- Alternativ 2 basis: Basisløsning på Altinn
- Alternativ 3 basis: Basisløsning på egen plattform
- Alternativ 2 lav ambisjon: Basisløsning på Altinn + lavt ambisjonsnivå
- Alternativ 3 lav ambisjon: Basisløsning på egen plattform + lavt ambisjonsnivå
- Alternativ 2 høy ambisjon: Basisløsning på Altinn + høyt ambisjonsnivå
- Alternativ 3 høy ambisjon: Basisløsning på egen plattform + høyt ambisjonsnivå

Vi gjør en tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse av disse alternativene, hvor vi i stor grad bygger på grunnlaget som foreligger av KVVU-en. Hovedresultatet gis av følgende tabell:

| EKS SØ-analyse, mill. kr. | Alternativ 1 / Minimum | Basis - Altinn | Basis – egen plattform | Altinn+lav ambisjon | Egen+ lav ambisjon | Altinn+ høy ambisjon | Egen + høy ambisjon |
|---|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Prissatte kostnader | 141 | 402 | 384 | 712 | 674 | 931 | 916 |
| NNV Investering | 80 | 173 | 166 | 289 | 282 | 394 | 388 |
| NNV Kostnadseffekt | 40 | 164 | 156 | 290 | 282 | 384 | 377 |
| Skattekostnad | 21 | 65 | 62 | 133 | 110 | 153 | 151 |
| Prissatt nytte | | | | | | | |
| Total nytte | 132 | 1 959 | 1 959 | 3 282 | 3 282 | 3 656 | 3 656 |
| Netto nytte | -9 | 1 557 | 1 575 | 2 590 | 2 607 | 2 724 | 2 741 |
| Netto nytte per budsjettkrone | -0,08 | 4,6 | 4,9 | 4,5 | 4,6 | 3,5 | 3,6 |
| Netto nytte per budsjettkrone, følsomhetsscenario | -0,6 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,1 | 1,2 | 1,2 |
| Ikke-prissatte konsekvenser | | | | | | | |
| Samlet score | 1 | 8 | 8 | 12 | 12 | 16 | 16 |

Alt i alt fremstår brorparten av alternativene som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Resultatene fremstår som robuste etter følsomhetsanalysen.

Som en ser av tabellen, får **alternativ 1/minimumsalternativet** marginalt negativ netto nytte i hovedalternativet. Det er ytterligere svakere i et lavverdi-scenario fra følsomhetsanalyse, men for Alternativ 1 finner vi hovedscenarioet mest sannsynlig. Ikke-prissatte effekter er marginalt positiv. Dette kommer av at løsningen i stor grad kun ivaretar dagens funksjonalitet, og gir i så måte ingen nye gevinster til hverken bruker eller BR, sammenlignet med dagens situasjon.

Basisalternativene, både for Altinn-løsningen og egen plattform, har klart positiv netto nytte. Selv om gevinstene skulle omlag halveres, jf. følsomhetsanalysen, er samfunnsøkonomien beregnet klart positivt. Alternativet med egen plattform har marginalt høyere netto nytte, men samme resultat for ikke-prissatte virkninger.

Ambisjonsnivå-konseptene har også positiv netto nytte både i hovedscenarioet og i følsomhetsscenarioet. Lavt ambisjonsnivå scorer best på netto nytte per budsjettkrone. De ikke-prissatte effektene er noe bedre for Høyt ambisjonsnivå enn for Lavt.

Den høyeste netto nytten gis av Alternativ 3, høy ambisjon, dvs. tilsvarende A3 fra KVUen. Den høyeste netto nytte per budsjettkrone, slik konseptene er definert, gis imidlertid av Basis med egen plattform, dvs. alternativ 3. Rett under dette ligger konseptene med Lavt ambisjonsnivå, og deretter Høyt ambisjonsnivå. En måte å se dette på er at den ekstra netto nytten man får per krone ved å gå fra basisløsning til ambisiøs løsning er avtakende. Netto nytten vokser, men netto nytten per krone faller.

Tilråding

Iht. den samfunnsøkonomiske analysen kommer alternativet med basisfunksjonalitet over egen plattform best ut, målt i netto nytte per budsjettkrone. Det er imidlertid relativt små forskjeller til det andre basiskonseptet (Altinn) og de to konseptene med lavt ambisjonsnivå.

Vi tilrår å velge alternativ 1 / minimumsalternativet bort, og anbefaler etablering av ny basisløsning.

Det er imidlertid viktige hensyn som taler mot nå å ta de to gjenværende konseptuelle valgene nå; valget mellom Altinn eller egen plattform for innrapporteringsløsningen, og hvilket ambisjonsnivå som bør velges.

Det første gjelder **valget mellom Altinn og egen plattform** på innrapporteringsløsningen. Per i dag er det usikkerhet mht. hvordan innrapporteringsløsningen vil bli i Altinn og, i ytterste konsekvens, om denne vil bli finansiert. Det er flere fordeler ved å støtte seg på en Altinn-løsning:

- Det er et stabilt driftsmiljø en kan benytte, fremfor å måtte bygge dette opp selv.
- En slipper å bygge plattformer med grunnleggende funksjonalitet selv. Bruk av Altinn-plattformen kan dermed gi noe lavere konsulentbehov for BR. Erfaringer fra BRsys viser at det har vært visse utfordringer med å hente inn kompetanse til rett tid.
- En gjenbraker en offentlig fellesløsning

Det er samtidig enkelte risikoer og potensielle ulemper ved å bruke Altinns fellesløsninger, forutsatt at denne blir realisert iht. planene til 2026:

- Det er usikkerhet hvor god funksjonaliteten vil være for Brønnøysunds behov innen innrapportering
- Det er ikke gitt at dette prosjektet vil få høy prioritet av Altinn-miljøet når dette er mest nødvendig for BR
- Det kan være fordeler ved å ha full kontroll på egen plattform og utvikle denne iht. egne behov

- Det kan bli stor konkurranse om eksterne ressurser som har høy kompetanse på ny Altinn-løsning

Et annet perspektiv er at work-around-løsningen og ressursbeskrankningen som følge av BRsys gir Brønnøysundregistrene noe tid før en evt. må ta et valg om Altinn vs. egen plattform. Dette kan utsettes til anslagsvis 2021-2022. Brønnøysund er dessuten i gang med et pilotprosjekt med Altinn som vil kunne gi verdifull lærdom.

Mht. **valg av ambisjonsnivå**, så savner vi en grundigere kvantifisering og prioritering av behov. Inntil dette er på plass, er det lite formålstjenlig for departementet å binde seg til et gitt ambisjonsnivå.

Vurderingen av hvilke og hvor store gevinster som bør hentes ut fra dette prosjektet, må derfor underlegges en langt grundigere analyse tidlig i forprosjektfasen. På grunnlag av dette må det styres stramt på gevinstrealiseringen, der det må finnes en hensiktsmessig balanse mellom porteføljen av ulike tiltak og ambisjonsnivået innen tiltaket. Dette må være basert på en balansert vurdering av kostnad, risiko og gevinster/nytte.

Vi tilrår følgende:

- Minimumsalternativet/Alternativ 1 velges bort.
- Vi tilrår oppstart av forprosjektarbeider for det vi har kalt basisløsning, dvs. ny løsning innen innrapportering og tilgjengeliggjøring som gjør at BRsys etter hvert kan kobles på denne. Det tas per nå ikke stilling til om innrapporteringsløsningen føres over Altinn eller egen plattform.
- Brønnøysundregistrene får parallelt i oppgave å gjøre en vesentlig grundigere analyse av hvilken funksjonalitet innen hva vi har definert som ambisjonsnivå som bør inngå. Dette må skje på basis av en vurdering av kostnader, nytte og risiko.

Brønnøysund får i oppgave å utarbeide en overordnet fremdriftsplan, med nødvendige beslutningspunkter bla. for valg mellom Altinn og egen plattform og valg omkring ambisjonsnivå. Avgjørelsene forankres med departementet.

Føringer for forprosjektfasen

I kapittel 6 av denne rapporten gir vi tilrådninger for forprosjektfasen. Her behandles blant annet kontraktstrategi, trinnvis realisering og gevinstrealisering.

Med hensyn til **kontraktstrategi**, støtter vi tilrådingen fra KVVU-en. Vi anbefaler videre at forprosjektet utreder hvorvidt partneravtaler kan være et hensiktsmessig alternativ eller supplement til valgt kontraktstrategi.

Trinnvis realisering vil etter vårt skjønn være en forutsetning for å lykkes. En tydelig og praktisk strategi for trinnvis realisering i et heterogent system- og plattformmiljø vil videre være en sentral leveranse i forprosjektet.

I prosjekter med stor grad av innovasjon, slik det vil være under ambisjonsnivåløsningene, kan det dessuten være behov for å etablere prosesser i evolusjonær retning. En trinnvis realisering vil gi flere potensielle gevinster mht. å redusere risiko, gi tid-til-verdi og økt kvalitet. Forprosjektet bør derfor utrede og forberede hvordan organisasjonen kan benytte evolusjonære metoder.

Det vil videre være viktig å sette opp målinger av organisasjonens evne til å realisere trinnvis.

Mht. **gevinstrealisering** så legger prosjektet opp til å anvende nyttestyring. For å lykkes med nyttestyring er det essensielt å etablere *gevinsteiere* i prosjektet, som følger opp gevinstrealiseringen underveis, herunder nye muligheter som identifiseres under prosjektet. I det foreslåtte prosjektet ligger mye av gevinstene hos eksterne, og i slike tilfeller bør det også rekrutteres eksterne gevinsteiere. Disse kan følge opp gevinster, rapportere på oppnådde gevinster og gi feedback på funksjonalitet, samt eventuelt nye behov og gevinster som blir identifisert underveis.

Med utgangspunkt blant annet i Cranfield-modellen, tilrår vi at forprosjektet gjennomfører følgende aktiviteter:

- Etablere styringsmekanismer for nyttestyrt utvikling
- Koble nyttevirksomheter og funksjonelle områder
- Prioritere funksjonelle områder

Avslutning

Som KVU-en og vår rapport viser er det stor usikkerhet knyttet til enkelte områder i prosjektet. Vi anbefaler derfor at enkelte resultater av forprosjektets arbeid forankres underveis med departementet. Dette gjelder særlig:

- **Plan og metode for gevinstrealisering, herunder mht. valg av ambisjonsnivå.**
Forprosjektet bør utarbeidet en plan og metode for gevinstrealisering. Siden prosjektet skal nyttestyres og benytte smidig metodikk, er det ikke en forventning at alle gevinster er kartlagt, kvantifisert og koblet til løsninger. Et bør likevel gjøres en overordnet analyse av hvilke funksjonelle områder som har det høyeste gevinstpotensialet. I tillegg bør det fremlegges en plan for nyttestyring av prosjektet, og hvordan denne skal operasjonaliseres.
- **Plan og metode for trinnvis realisering.**
Plan og metode for trinnvis realisering bør presenteres for departementet. Hovedvekt bør være på punktene nevnt i kvalitetssikres vurdering av KVUs betraktninger rundt trinnvis realisering.
- **Plattformvalg.**
Status for plattformvalg bør fremlegges departementet i løpet av forprosjektet. Estimaterne bør oppdateres for å reflektere redusert usikkerhet rundt funksjonalitet i Altinn 3.

Innhold

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Innledning..... | 11 |
| 1.1 | Om kvalitetssikringen | 11 |
| 1.2 | En kort innføring i tematikken..... | 13 |
| 2 | KVU: Problembeskrivelse og behovsanalyse..... | 18 |
| 2.1 | Grunnlaget fra KVU-en | 18 |
| 2.2 | Vår vurdering..... | 19 |
| 3 | KVU: Målanalyse og betingelser/krav | 23 |
| 3.1 | Grunnlag fra KVU-en..... | 23 |
| 3.2 | Vår vurdering..... | 24 |
| 4 | KVU: Mulighetsstudiet og alternativanalyse | 27 |
| 4.1 | Grunnlag fra KVU | 27 |
| 4.2 | Våre vurderinger | 30 |
| 5 | EKS alternativanalyse | 33 |
| 5.1 | Prosjektnedbrytningsstruktur | 33 |
| 5.2 | Investeringskostnader | 34 |
| 5.3 | Usikkerhetsanalyse:..... | 36 |
| 5.4 | Samfunnsøkonomisk analyse | 36 |
| 5.5 | Oppsummering og vår tilrådning | 40 |
| 6 | Føringer for forprosjektfasen | 42 |
| 6.1 | Kontraksstrategi | 43 |
| 6.2 | Trinnvis realisering | 45 |
| 6.3 | Gevinstrealisering..... | 48 |
| 6.4 | Plattformvalg..... | 50 |
| 6.5 | Videre prosess | 51 |
| 7 | Vedlegg 1 – Samfunnsøkonomisk analyse | 53 |
| 8 | Vedlegg 2 – Usikkerhetsanalyse | 54 |

1 Innledning

1.1 Om kvalitetssikringen

Dette er en ekstern kvalitetssikring (KS) av konseptvalgutredningen (KVU) for brukervennlige registertjenester. KVU-en er utarbeidet av Brønnøysundregistrene (BR) og datert 13. august 2020.

KS1 er en uavhengig faglig analyse av den foreliggende konseptvalgutredningen, og skal blant annet vurdere behov for tiltak og hvilken løsning som er den mest samfunnsøkonomisk lønnsomme. Føringerne for en KS1 er definert gjennom Rammeavtalen av 4. september 2019 om kvalitetssikring og i Statens prosjektmodell rundskriv R-108/19. I tillegg foreligger Finansdepartementets veileder for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell, datert 31. januar 2020, som det vil trekkes aktivt på i denne rapporten.

I Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) **mandat** for utarbeidelse av denne KVU-en defineres hensikten med og føringer for et evt. prosjekt. Sentrale elementer herfra er

- Utforske mulige konsepter for å løse utfordringene knyttet til innrapportering og tilgjengeliggjøring av data til den nye registerplattformen (BRsys), som vil kunne realisere dennes gevinstpotensiale fullt ut
- Konseptene som skal analyseres bør blant annet medføre
 - Økte muligheter for automatisering av saksbehandlingen
 - Økt grad av selvbetjening for BRs brukere
 - Gevinster av ny registerplattform kan realiseres
 - Helhetlig tilgjengeliggjøring av registerdata på tvers av registrene og økt grad av selvbetjening for sluttbrukerne
 - Tidsbesparelse for brukerne
 - Enklere og mer brukervennlig og effektive tjenester med økt kvalitet

NFDs mandat gir dessuten en del **føringer for løsning**, blant annet at

- Konseptene må tilpasses videre fremdrift i BRsys-prosjektet
- Det er naturlig å vurdere økt bruk av Altinn som et konseptvalg
- Konseptene bør legge vekt på i størst mulig grad å benytte etablerte fellesløsninger fremfor utviklingen av egne eller nye løsninger, der dette er mulig
- Konseptene må kunne tilpasses eksisterende virksomhetsarkitektur, forretnings- og løsningsarkitektur for ny registerplattform og en situasjon der både eksisterende og ny registerplattform driftes parallelt over tid

Følgende **dokumentasjon** forelå til oppstart av kvalitetssikringen:

KVU hoveddokument
 Mandat for KVU
 Vedlegg 1 Interessentanalyse
 Vedlegg 2 Forretningskonsepter
 Vedlegg 3 Tjenesteområder
 Vedlegg 4 Reguleringsplan
 Vedlegg 5 Teknologisk plattform for fremtidig brukerfront
 Vedlegg 6 Samfunnsøkonomisk analyse
 Vedlegg 7 Alternativanalyse
 Vedlegg 8 Kontraktstrategi

Et premiss for vårt arbeid har vært ferdigstilling av KS1 i løpet av uke 47. Dette tillater ikke eventuelle omarbeidinger av KVU-en, men det har vært jevn kontakt med teamet i Brønnøysund som har utarbeidet konseptvalgutredningen. Vi har som en del av dette underveis i kvalitetssikringen fått ettersendt utfyllende dokumentasjon fra BR, herunder leveranser i etterkant av arbeidsmøter.

Utover dette har vi har følgende interaksjon med Brønnøysundregistret og oppdragsgiverdepartementene:

| Møter | Dato | Deltakelse |
|---|-------------------|---|
| Oppstartsmøte | 08.09.2020 | <ul style="list-style-type: none"> • FIN og NFD • BR • KS-team |
| Arbeidsmøte for behov, mål, krav, mulighetsstudie og konsept sammensetning | 05.10.2020 | <ul style="list-style-type: none"> • BR • KS-team |
| Forankringsmøte med oppdragsgivere | 21.10.2020 | <ul style="list-style-type: none"> • FIN og NFD • KS-team |
| Arbeidsmøter for alternativanalysen | 22.10.-23.10.2020 | <ul style="list-style-type: none"> • BR • KS-team |
| Presentasjon av rapport | 09.11.2020 | <ul style="list-style-type: none"> • FIN og NFD • BR • KS-team |

Vi har hatt følgende **leveranser** underveis i KS-arbeidet

- 17.09.2020: Bilag 1 til oppdragsgiver
- 01.10.2020: Arbeidsnotat 1 med spørsmål og tema for diskusjon med BR
- 12.10.2020: Notat 1 til oppdragsgiver
- 19.10.2020: Arbeidsnotat 2 med spørsmål og tema for diskusjon med BR

Denne KS1-rapporten er disponert som følger

- Kapittel 2 gir en vurdering av KVVU-ens beskrivelse av problem og behov
- Kapittel 3 vurderer KVVU-ens målstruktur og betingelser/krav
- Kapittel 4 vurderer KVVU-ens mulighetsstudie og alternativanalyse
- Kapittel 5 gir EKS selvstendige alternativanalyse. For leservennlighet er brorparten av vår alternativanalyse lagt i Vedlegg 1
- Kapittel 6 oppsummerer våre vurderinger og gir tilrådninger til føringer for forprosjektfasen
- Vedlegg 1 gir vår samfunnsøkonomiske analyse
- Vedlegg 2 gir vår usikkerhetsanalyse

1.2 En kort innføring i tematikken

Som bakgrunn for diskusjonene som følger i denne rapporten, gis det nedenfor en overordnet oversikt over tematikken rundt registertjenestene. For alle detaljer vises det til KVVU-en.

Brønnøysundregistrene har ansvar for å registrere og forvalte opplysninger om norsk næringsliv, frivillig sektor, offentlig sektor og private aktører. BR skal gjennom sin rolle som registerfører og datakilde bidra til økt verdiskapning og trygghet i at informasjonen i registrene er trygge og riktige. I tillegg driver etaten Gebyrsentralen, som er ansvarlig for registrering av bilag og fakturering i forbindelse med tvangsforretninger.

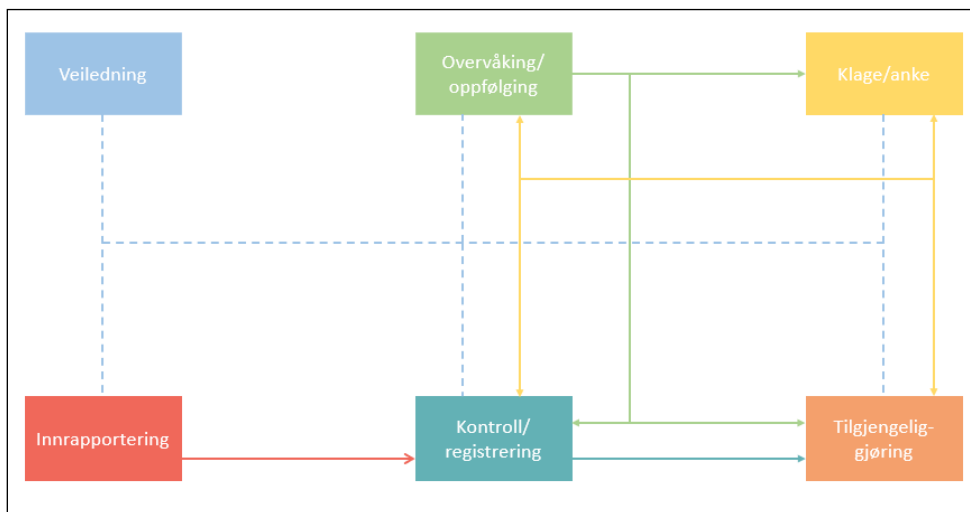
Per i dag forvalter Brønnøysund følgende 17 registre:

| Registre | Beskrivelse |
|--------------------------------|---|
| Enhetsregisteret | Grunndata om næringsliv og offentlig sektor. |
| Frivillighetsregisteret | Informasjon om Frivillige virksomheter. |
| Foretaksregisteret | Register over alle norske og utenlandske registreringspliktige- og berettigete foretak i Norge. Inneholder mer utdypende informasjon om foretaket enn enhetsregisteret. |
| Konkursregisteret | Informasjon om konkursbo og tvangsavviklingsbo. |
| Løsøreregisteret | Register over pant og andre rettigheter i løsøre (flyttbare eiendeler) |
| Jegerregisteret | Register over alle personer som har kvalifisert seg til å drive jakt i Norge. |
| Regnskapsregisteret | Inneholder årsregnskap, noter og eventuell årsberetning, kontantstrømoppstilling og revisjonsberetning for innsendingspliktige virksomheter. |
| Akvakulturregisteret | Inneholder oversikt over akvakulturtillatelser, vesentlige forvaltningsvedtak knyttet til disse, samt informasjon om tinglyste rettigheter på tillatelsene. |

| | |
|--|--|
| Ektepaktregisteret | Registrer over avtaler mellom ektefeller om formuesforhold som reguleres på andre måter enn det som automatisk følger av lovverket. |
| EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) | Register over virksomheter som er EMAS-godkjente (frivillig registrering). EMAS-virksomheter både overholder og overgår miljøkrav fastsatt av lovverket. |
| Gjeldsordningsregisteret | Register over hvem som har fått (eller er i saksbehandlingsprosessen til å få) innvilget gjeldsforhandlinger og gjeldsordninger. |
| Oppgaveregisteret | Løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til det offentlige (staten). |
| Partiregisteret | Register over politiske partier. |
| Registeret for utøvere av alternativ behandling | Inneholder opplysninger om registrerte utøvere av alternativ behandling. |
| Reservasjonsregisteret | Register over privatpersoners ønske om å reservere seg mot telefonsalg eller adressert reklame. |
| Registeret for offentlig støtte | Nasjonalt register for virksomheter som tildeles offentlige støttetildeling som faller under EØS-avtalen. |
| Kommunalt rapporteringsregister (KOR) | Løpende oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter til staten. |

1.2.1 Tjenesteområder

Forvaltningsrollen som registerfører og datakilde gir definerte kjerneaktiviteter som suksessivt skal utføres, definert som **tjenesteområder**. Disse og prosessen som ligger til grunn kan illustreres i følgende figur:



Figur 1-1 - Tjenesteområder

Det første tjenesteområdet i prosessen er knyttet til mottak av data, benevnt **innrapportering**. Dataene kan tilkomme Brønnøysundregistrene på ulike vis; gjennom ulike web-løsninger/GUI, der brukerne fyller inn data i nettløsninger og systemer som Samordnet registermelding, gjennom maskin-til-maskin-løsninger (APIer), men også som scannede dokumenter eller via post.

Innrapporteringen favner både aktiviteter som skjer hos virksomhetene og hos Brønnøysundregisteret. Et eksempel på førstnevnte er handlinger som å opprette et selskap eller oppdatere informasjon om virksomheten. I BR inngår en første kontroll om at dataene kan godkjennes og føres videre til neste fase (kontroll og registrering). Det kan være en tilknyttet veiledningsaktivitet i innrapporteringsfasen, der BR yter assistanse til bruker for eksempel for å finne rette skjemaer, fylle disse riktig ut mv.

Deretter følger tjenesteområdene **kontroll/registrering, overvåkning/oppfølging** og evt. **klage/ankebehandling** på vedtak. Disse tjenesteområdene inngår i ny registerplattform BRsys.

Endelig følger tjenesteområdet **tilgjengeliggjøring**, der definerte deler av informasjonen i registrene gjøres tilgjengelig for de personer eller virksomheter registerdataene omhandler og til samfunnet omkring.

Graden av tilgjengeliggjøring beror både på hvilke data som regulatorisk kan gjøres tilgjengelig for hvem, men også av hva systemene per i dag tillater. Dette varierer i dagens situasjon med ulike registre og brukere. BR gjør i dag data tilgjengeliggjør både gjennom oppslag på brreg.no, søk i kunngjøringer, abonnement på kunngjøringer, online tilgang gjennom Web Service og åpne data for enkelte registre. I tillegg finnes en nettbutikk-løsning.

Det er imidlertid svakheter med dagens løsninger, som beskrevet nærmere i kapittel 2. De siste årene har det vært økt fokus på system-til-system-utveksling av data og såkalte APIer (utfylling i maskinelle tjenester, uten å gå veien om et brukergrensesnitt), i tillegg til sluttbrukertjenester med brukergrensesnitt (GUI).

Tilgjengeliggjøringen dekker dermed både aktiviteter mht.

- Tilrettelegge for tilgang til opplysninger. I dette inngår tilgangsstyring og autentisering, autorisasjon og samtykke om dette er nødvendig
- Behandling av opplysninger. I dette inngår blant annet behandling og sortering av data, generering av statistikk mv.
- Levering av data til brukerne

Gitt at BR har kontroll på hvilke opplysninger som deles, kan i utgangspunktet både andre virksomheter (offentlige, private, frivillige) samt enkeltpersoner hente ut data fra registrene. Som for innrapportering finnes det i dag markedsaktører som spesialisere seg på å hente ut, sammenstille og analysere slike data fra BRs systemer. Et eksempel på dette kan være proff.no.

1.2.2 BRsys

Brønnøysundregistrene har et stort pågående prosjekt med å etablere en ny registerplattform **BRsys**. Denne vil favne tjenesteområdene kontroll/registrering, overvåkning/oppfølging og evt. klage/ankebehandling på vedtak beskrevet over – dvs. kjerneoppgaver i forvaltningen av registrene.

Målsetninger for BRsys-prosjektet er kortere saksbehandlingstid og øyeblikkelig brukertilgang til saksbehandlingsresultater, samtidig som plattformen sikrer kvalitet på tvers av registrene og gjøre det enklere å realisere nye registre. BRsys vil mellom annet gi mulighet for automatisert saksbehandling.

BRsys har blitt skalert noe ned i forhold til opprinnelig prosjektomfang, og dekker nå hovedleveranser (HL) 1 og 3. Disse består av følgende registre:

Hovedleveranse 1:

- Løsreregisteret
- Ektepaktregisteret

Hovedleveranse 3:

- Enhetsregisteret
- Foretaksregisteret
- Partiregisteret
- Frivillighetsregisteret

Det er forutsatt at BRsys HL3, som siste leveranse iht. dagens scope, ferdigstilles i 2023.

BRsys dekker i utgangspunktet ikke **innrapportering**, men skal likevel etablere basisløsninger for dette i Hovedleveranse 1. I dag foregår dette enten via system-til-system-grensesnitt, som utgjør brorparten av innrapporteringene, eller papirskjema. Hovedleveranse 3 – med de svært sentrale registrene Enhetsregisteret og Foretaksregisteret – har derimot ikke innrapporteringsfunksjonalitet som en del av BRsys.

BRsys innehar visse begrensede **tilgjengeliggjøringstjenester** som en del av sin løsning. Dette gjøres imidlertid kun for HL 1 og for APler for dette eksisterer i dag. Det blir imidlertid ingen funksjonalitet utover dette, og for HL3 gjøres ingen slike tiltak som en del av BRsys.

Uten at nødvendig funksjonalitet for dette etableres på siden av BRsys, vil dermed ikke BRsys HL3 kunne tas i bruk.

I påvente av en ny permanent løsning, planlegge Brønnøysundregistrene derfor en løsning kalt **work-around**. Denne etablerer en midlertidig løsning som enkelt sagt forbinder de gamle innrapporteringssystemene, herunder Samordnet registermelding, med det ny BRsys. KVVU-en understreker at dette kun kan sees som en midlertidig løsning, og den oppfyller bla. ikke målkrav og UU-krav.

1.2.3 Perspektiver for KVVU-en

KVVU-en definerer visse rammer for et fremtidig prosjekt. Dette består av

- modernisering av *innrapporterings- og tilgjengeliggjøringstjenester* for registrene i BRsys HL3
- *tilgjengeliggjøringstjenester* for registrene i BRsys HL1
- eventuelt *tjenester* for registre som ikke omfattes av BRsys

Avhengigheten mot BRsys preger dermed denne konseptvalgutredningen, der alle konseptene i alternativanalysen (foruten referansealternativet) har funksjonalitet for å kunne sette BRsys fullt ut i drift og hente ut gevinster herfra.

Det er samtidig noen **perspektiver** utover dette som vi finner relevante som bakgrunn for vår vurdering av konseptvalgutredningen.

- Et viktig perspektiv er at **register- og brukerporteføljen varierer betydelig** hos Brønnøysundregistrene. Det er både stor volumforskjell i bruken av de ulike registrene, i graden av profesjonalitet blant brukerne samt i hvilken grad BR sine systemer i dag støtter ulik funksjonalitet. Det teknologiske mulighetsrommet har dessuten endret seg betraktelig den senere tid.
- Et annet perspektiv er **en stadig økende etterspørsel** etter validerte data. Dette må sees i sammenheng med teknologisk og markedsmessig utvikling blant annet innen mer moden

maskinlæring (AI), en stadig voksende lagrings- og prosesseringskapasitet samt nye generasjoner med høy teknologimodenhet.

Et alternativ – eventuelt et supplement – til AI-behandling av innrapporterte data er *strukturerte data*, der data legges inn i et format som gjør at maskinene direkte kan behandle direkte. Dette gir grunnlag for automatisert behandling og effektiv deling av data. Som en forlengelse av dette er det i KVUen ambisjoner om at BR skal kunne hente data direkte ut fra virksomhetssystemer, som ERP-systemer eller tredjepartssystemer, og med API-utveksling av data.

- Den såkalte **100 pst.-ambisjonen** i statlig sektor om moderne og effektive løsninger for innsamling, deling og tilgjengeliggjøring av data er også et relevant perspektiv. Dette legger samtidig listen meget høyt for ambisjonsnivået for digitaliseringstiltak i statlig sektor, uten at dette nødvendigvis gjenspeiles i en tilhørende nytte. Det samme gjelder for ambisjonen om at samme data kun skal rapporteres én gang til offentlig sektor.

Et siste perspektiv kan være at det er mye aktivitet på fronten. Ikke minst er BRsys et stort og komplekst prosjekt, som tar mye ressurser og oppmerksomhet i BR. Altinn-plattformen skal videre skiftes ut, samtidig som løsningen for samordnet registermelding skal moderniseres.

Den nye **Altinn 3.0**³ planlegges ferdigstilt innen 2026, men er imidlertid ikke endelig vedtatt og finansiert. For Brønnøysundregisteret innebærer Altinn 3.0 en endring av Altinn-tjenestene knyttet til Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret innen 2026. Det er videre noe usikkerhet knyttet til hvilken funksjonalitet og system Altinn 3.0 vil ha mht. innrapporteringsløsninger. Tilgjengeliggjøring av informasjon er som nevnt ikke en målsetting for 3.0-løsningen, og er derfor ikke relevant som alternativ tilgjengeliggjøringstjeneste.

³ Altinn er en plattform og består av standardkomponenter (f.eks. ID-porten) og utviklingsverktøy, der etatene selv kan bygge og kjøre tjenestene sine.

2 KVU: Problembeskrivelse og behovsanalyse

Rundskriv R-108/19 stiller følgende krav til behovsanalysen:

«Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.»

I veilederen for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell heter det videre at vi som ekstern kvalitetssikrer skal verifisere hvorvidt

- Prosjektet adresserer et reelt samfunnsproblem som det offentlig bør løse
- At prosjektet har identifisert et reelt behov og involvert alle interessenter som er nødvendig for å kunne verifisere samfunnsproblemet, forstå hvilke behov tiltaket skal dekke, hvilke kostnader og nyttevirkninger som forventes og hva som skal til for å realisere nytte av tiltaket
- Om det er vurdert om det bør etableres strukturer som involvere interessenter og om disse er utformet slik at involvering skjer på et hensiktsmessig nivå

2.1 Grunnlaget fra KVU-en

Konseptvalgutredningen redegjør for utfordringer i dagens situasjon, normative behov, interessentanalyse, en sammenfatning av de viktigste behovene og gir deretter en oppsummering gjennom de prosjektutløsende behov.

Det gjøres rede for utfordringer ved dagens systemer, som er fragmenterte og dels utdaterte. Generelt oppleves tjenestene av brukerne som tungvinte og ineffektive, og tilfredsstillende i liten grad kravene og forventningene disse har i dag. Flere tjenester i BR er for eksempel ikke tilgjengelig via APIer, mens statistikkproduksjonen i liten grad er automatisert, produktene er kostbare for brukerne og det er lange saksbehandlingstider.

Grunnlaget for **identifisering av brukerbehov** er gjengitt i kapittel 1.2 i *Vedlegg 1 Interessentanalyse*, som går igjennom disse per hovedgruppe. Det er flere kilder. Interessentene er identifisert og kartlagt blant annet i forbindelse med BRsys hovedleveranse 3. I tillegg har Brønnøysundregisteret gjennomført interessentmøter for å identifisere interessenter som berøres av prosjektet. En trekker videre på brukerundersøkelser og generelt den kjennskapen BR har til egne systemer og brukere.

KVUen angir **normative behov** som legger føringer for konseptutarbeidelsen. Konseptene må kunne innfri krav og føringer som stilles i:

- Direktiv EU2019/1132
- Digital agenda
- Digitaliseringsrundskrivet
- NSMs krav til informasjonssikkerhet
- Likestillings- og diskrimineringsloven (universell utforming)
- Mållova
- Registerloven

Konseptene skal videre oppfylle målene i digitaliseringsstrategien, i tillegg til å måtte ta hensyn til og tilpasses de regelverk knyttet til personvern (personopplysningsloven/ personvernforordningen), og andre relevante lover, forskrifter og direktiv som anses som bindende.

Behovsanalysen sammenfatter deretter de viktigste interessentbehovene fra interessentanalysen, som kan oppsummeres i følgende **brukerbehov**:

- Behov for at publikumsløsninger er enkle å bruke
- Behov for enkle og oversiktlige prosesser og sammenhengende tjenester
- Behov for raske svar på henvendelser og kort saksbehandlingstid
- Behov for digital tilgang til informasjon de ønsker og har krav på
- Behov for valgfrihet til å utveksle informasjon på sin foretrukne måte
- Behov for å levere informasjon til det offentlige kun en gang
- Behov for at lover og regler er ivaretatt
- Behov for at det er høy kvalitet på informasjonen i registrene
- Behov for at det offentlige tilrettelegger for forretningsutvikling og innovasjon

De **prosjektutløsende behov** defineres deretter som

1. **Behov for rask og effektiv samhandling ved utveksling av opplysninger.**
Behov for helhetlige og enkle tjenester og prosesser, og raske og helst umiddelbare tilbakemeldinger på henvendelser.
2. **Behov for å ta i bruk ny registerplattform og utnytte mulighetsrommet den skaper.**
Ny innrapporterings- og tilgjengeliggjøringstjenester tilpasset for å kunne realisere en ny registerplattform, der brukerne har behov for helhetlige fulldigitale løsninger.

2.2 Vår vurdering

Konseptvalgutredningen er bygget opp iht. ordinær struktur og oppfyller formalkrav for hva som skal inngå i en problembeskrivelse og behovsanalyse.

Denne delen av dokumentet med underlag gir en grei oversikt over hvorfor BR ønsker å gjennomføre dette prosjektet. Brukerbehov er kartlagt gjennom ordinære prosesser. Brønnøysundregistrene har god kjennskap til egen virksomhet, og drøfter blant annet behovet i lys av drivere som økt teknologimodenhet, strukturerte data og nye teknologier som AI.

Det er etter vårt skjønn positivt og viktig at BR selv tar aktivt eierskap over behovene og driverne i utviklingen. Det er ikke gitt brukere alene nødvendigvis har den fulle oversikten – eller at enkelte brukernes ønsker og krav nødvendigvis er de som bør prioriteres fremfor andre. Den samlede fremstillingen og prioriteringen av behov i KVVU-en må derfor gjøres i en helhetlig vurdering, på basis av informasjon fra interessentanalysen, fra normative behov og fra en egen vurdering av hvilke behov som særlig vil være etterspurte og gi gevinster.

2.2.1 Hoveddrivere i prosjektet

To hoveddrivere fremstår som sentrale for prosjektet:

- **Hensyn til BRsys.**
Den første er behovet for å få nødvendig og langsiktig funksjonalitet (utover work-around) på plass, slik at BRsys kan igangsettes og gevinstene herfra kan hentes ut særlig for HL3.

Denne hoveddriveren får relativt begrenset omtale i denne delen av KVU-en. BRsys er et meget stort og sentralt prosjekt som nå er i gjennomføringsfasen, med en kostnadsramme opplyst til å utgjøre rundt 1 mrd. kroner. Det vil være særdeles uheldig om gevinstene herfra i liten eller ingen grad vil kunne hentes ut på lengre sikt.

I praksis er dette vanskelig å se som et reelt alternativ, og etter vårt skjønn vil minimum en videreutvikling av work-around – tilsvarende hva som utgjør Alternativ 1 i KVUen – være rimelig å forvente. En slik løsning vil imidlertid ha store svakheter og sårbarheter på sikt.⁴

- **Et ambisjonsnivå om bedre tjenester.**

KVUen beskriver et generelt behov for bedre og mer moderne tjenester. Fokuset i behovsanalysen er på brukerne, eksempelvis for enkle publikumsløsninger, digital tilgang til informasjon brukere ønsker og behov for å levere informasjon til det offentlige kun en gang.

Her skisseres et ambisjonsnivå, men dette er vesentlig mindre eksplisitt og tydelig beskrevet sett i forhold til BRsys-behovet – som i store trekk går på å erstatte funksjonalitet som finnes i dag. Dette er samtidig funksjonalitet og tjenester som i større grad er skalerbare, og som kan settes sammen av ulike tiltak og ulike ambisjonsnivå, jf. senere omtale.

Behovsanalysen kunne med fordel skilt tydeligere på nødvendig grunnfunksjonalitet mht. BRsys og for et ambisjonsnivå om bedre og mer effektive tjenester.

2.2.2 Våre hovedmerknader

Vi har primært to hovedmerknader til denne delen av KVUen.

Den første er at vi savner en **tydeligere prioritering av behovene**. Alle de gjengitte behovene i kapittel 2.1 er beskrevet slik at de er lette å slutte seg til, men er noen viktigere enn andre? En vil naturlig nok søke å oppfylle så mange behov så mye som mulig innenfor rammene, men i praksis vil noen hensyn veie tyngre enn andre. Dette gjelder potensielt flere forhold:

- Prioritering mellom ulike registre
- Prioritering mellom ulike funksjonalitet innenfor samme register
- Prioritering mellom å etablere generelle plattformer vs. tiltak som spisses mot konkret funksjonalitet
- Prioritering mellom å få etablert BRsys-funksjonaliteten på lang sikt vs. et ambisjonsnivå om bedre innrapporterings- og tilgjengeliggjøringstjenester for en bredere portefølje
- Prioriteringen mellom brukerbehov og behov mht. daglig drift i Brønnøysundregistrene

Til det siste så fokuserer ingen av de gjengitte behovene over på Brønnøysundregistrene selv, men i praksis vil hensynet til en god arbeidshverdag med moderne arbeidsverktøy være viktig. Dette gjenspeiles også i KVU-ens effektmål 5 om færre manuelle oppgaver i BR, jf. senere omtale.

⁴ Et øvrig forhold er at work-around etter vårt skjønn like gjerne kunne inngått i BRsys som i dette prosjektet. Man kan videre stille spørsmål ved strukturen som gir den store avhengigheten som BRsys har mot dette prosjektet. Dette er imidlertid diskusjoner som går utover hva som er vårt fokus og oppdrag.

Manglende prioritering gir *potensielt* en kime til en indirekte interessekonflikt mht. hva som prioriteres av funksjonalitet og løsninger gjennom forprosjekt og gjennomføring. Vi finner heller ikke at det prosjektutløsende behovet – som skal fange prosjekteiers prioriteringer – er tydelig spisset og retningsgivende. Vi vil i praksis anta at prosjektutløsende behov 2 er prioritert over prosjektutløsende behov 1, men uten at dette fremgår av KVU-en. Behov for rask og effektiv samhandling ved utveksling av opplysninger – som favner både innrapportering og tilgjengeliggjøring – favner ett viktig generelt hensyn. Det er imidlertid for oss ikke opplagt om og evt. hvilken prioritering denne gir, og om dette innebærer at eksempelvis enkle publikumsløsninger og enkle prosesser og skjema-løsninger er lavere prioritert.

Vi tror ikke at det skal leses slik, men stiller spørsmål ved hvilken retning det prosjektutløsende behovet egentlig gir. Generelt vil vi mene at tilgjengeliggjøringsfunksjonen er viktigere enn innrapporteringsfunksjonen, om en må velge mellom tiltak i et ambisjonsnivå over en nødvendig minimumsløsning for BRsys. I praksis vil vi også forvente at hensynet til egen arbeidshverdag i Brønnøysund lett kan veie tungt i utviklingen av nye løsninger.

Det er usikkert hvor stort problem dette egentlig vil utgjør, og i arbeidsmøter viser BR til at brukerbehov er de viktigste og de høyest prioriterte. Vi tar det til etterretning, men understreker samtidig at det finnes *ulike* brukerbehov.

Dette leder over til den andre hovedmerkningen, som er at **behovsanalysen fremstår for kvalitativ**. Vi savner mer kvantitativt grunnlag som gir mulighet til å grovt vurdere:

- Hvor stort problemet egentlig er
- I hvilken grad dagens løsning oppfyller de identifiserte behovene
- Hvilke registre og hvilken funksjonalitet som særlig vil kunne gi gevinster

Vi er innforstått med at noe av denne informasjonen kan gjenfinnes i regnearkene for den samfunnsøkonomiske analysen, men den er ikke presentert her og er for øvrig ikke lett tilgjengelig eller komplett. Informasjonen er heller ikke benyttet for å spisse alternativene, jf. senere omtale.

Per nå blir beskrivelsene etter vår vurdering for overgripende og kvalitativ, noe som gjør den lite egnet som grunnlag til å prioritere hvor det særlig er gevinster å hente ut.

2.2.3 Oppsummering

I kapittel 6 beskriver vi våre tilrådninger for føringer for forprosjektfasen. I denne inngår at det er nødvendig å gå vesentlig tyngre inn i konkret behovskartlegging tidlig i forprosjektfasen, som både krever et helt annet kvantitativt grunnlag og deretter tydeligere prioriteringer mellom ulike behov.

Vi oppsummerer vår vurdering med utgangspunkt i sjekkpunktene fra digitaliseringsveilederen:

| Sjekkpunkter fra veilederen | Våre kommentarer |
|---|--|
| Prosjektet adresserer et reelt samfunnsproblem som det offentlig bør løse. | Prosjektet er i tråd med normative behov, og det er for øvrig naturlig at statens registertjenester holder en nødvendig kvalitet, sikkerhet og stabilitet. Hvor langt det er riktig å gå mht. ambisjon, er opp til alternativanalysen å avgjøre og må sees i sammenheng med forholdet mellom kostnader, risiko og nytte/gevinster. |
| At prosjektet har identifisert et reelt behov og involvert alle interessenter | BRsys har et reelt behov, jf. omtale foran. |

| | |
|---|---|
| <p>som er nødvendig for å kunne verifisere samfunnsproblemet, forstå hvilke behov tiltaket skal dekke, hvilke kostnader og nyttevirkninger som forventes og hva som skal til for å realisere nytte av tiltaket.</p> | <p>I forhold til den andre hoveddriveren fremstår prosessen mot interessenter som tilfredsstillende på dette tidligfasenivået. Vi finner imidlertid beskrivelsen av behovet som for kvalitativt og overordnet.</p> |
| <p>Om det er vurdert om det bør etableres strukturer som involvere interessenter og om disse er utformet slik at involvering skjer på et hensiktsmessig nivå.</p> | <p>I en videre prosjektutvikling legges det opp til og vil være helt nødvendig med grundige prosesser mot interessentene.</p> <p>Dette gjelder ikke minst om BR skal inn i virksomhetsprosessene, for eksempel for å kunne hente data direkte ut av ERP-systemer.</p> |

3 KVU: Målanalyse og betingelser/krav

Iht. digitaliseringsveilederen skal vi særlig ettergå følgende i en KS1:

- Verifisere at både sektorovergripende, herunder digitaliseringspolitiske mål, og sektorspesifikke mål er kartlagt og vurdert ved utforming av mål for tiltaket.
- Kvittere ut av målkonflikter er redegjort for og at relevante aktører er blitt involvert i prosessen med måldefinisjon og avveining mellom målkonflikter.
- Kontrollere at rammebetingelser er begrenset til et minimum, at disse er forankret på riktig nivå og at valg av rammebetingelser er etterprøvbart og gjennomsigtig.
- Dersom relevant, vurder at konseptvalget er i overenstemmelse med Digitaliseringsrundskrivets krav, herunder krav om å følge statens overordnede arkitekturprinsipper, og at eventuelle avvik er godt begrunnet.

3.1 Grunnlag fra KVU-en

Samfunnsmålet for prosjektet er definert som

Brukervennlige og effektive registertjenester som skaper tillitt og økt verdiskaping i samfunnet.

Effektmålene er gitt ved følgende *prioriterte* rekkefølge:

1. Lav ressursbruk for brukerne ved registrering i registre
2. Bedre og mer digital tilgjengelighet på opplysningene i registrene
3. Økt kvalitet på registeropplysningene
4. Økt gjenbruk av opplysninger fra registrene
5. Færre manuelle oppgaver for BR

Disse er detaljert nærmere i tabell 3 i KVUen, der det også angis hvilke datakilder og kvalitativt indikatorer som vil kunne anvendes for hvert effekt mål. KVUen identifiserer ikke målkonflikter i kapittel 4.3 av KVU-en.

Effektmålene føres i KVU-ens kapittel 5 videre til **rammebetingelser/krav**:

R1: Konseptet skal sette brukeren i sentrum og gi gode brukeropplevelser

R2: Konseptet skal være fleksibelt for endringer i regelverk og rammebetingelser, og skalerbart

R3: Konseptet skal legge til rette for effektiv samhandling med offentlig aktører ved innhenting og deling av data.

R4: Konseptet må sikre at brukerne får oppfylt sin meldeplikt, og får tilgang til de data de har krav på.

I tillegg avledes rammebetingelser gitt av NFDs mandat, både prosjektspesifikke (R5-R7) og ikke-prosjektspesifikke (R8-R10).

R5: Alternativene skal bidra til å oppnå ambisjonen om en 100 pst. digital registerforvaltning.

R6: De alternative konseptene må tilpasses videre fremdrift i BRsys

R7: Konseptene må kunne tilpasses eksisterende virksomhetsarkitektur, forretnings- og løsningsarkitektur for BRsys og en situasjon hvor både eksisterende og ny registerplattform driftes parallelt over tid.

R8: Konseptet må være realistisk å gjennomføres samtidig som BR skal ferdigstille BRsys-prosjektet

R9: Konseptet må kunne innfri krav som stilles i EU-direktiv, Digital agenda, Digitaliseringsrundskrivnet og NSMs krav til informasjonssikkerhet.

R10: Konseptene må oppfylle krav til UU og krav i mållova og andre relevante bestemmelser bla. om personvern.

Deretter oppstilles tre **bør-krav**:

- Alternativene bør være kompatible med driftsettelse av ny registerplattform
- Konseptene bør videre kunne utvides til å kunne brukes for resterende registertjenester som ikke overføres til BRsys nå
- Konseptene bør legge vekt på i størst mulig grad å etablere fellesløsninger, fremfor utvikling av egne eller nye løsninger der det er mulig

3.2 Vår vurdering

3.2.1 Målstrukturen

Målstrukturen er konsistent i forhold til identifiserte behov, og synliggjør de prioriterte hensynene BR ønsker å oppnå.

Iht. oppstillingen av effektmål er *lav ressursbruk ved registrering* prioritert høyere enn *bedre og mer digital tilgjengelighet av informasjonen*. Det kunne etter vårt skjønn like gjerne vært omvendt, men det er ikke vår oppgave å overprøve BRs vurderinger. Vi etterspør samtidig grunnlaget for denne type vurderinger, jf. våre kommentarer til behovsanalysen.⁵

En innvending er at målstrukturen i sin helhet er **kvalitativ**. En vurdering av måloppfyllelsen blir dermed på *retning* og ikke et kvantitativt uttrykt ambisjonsnivå. Dette er ikke i tråd med beste praksis. I denne tidligfasen og på grunnlag av hva som foreligger fra behovsanalysen, er vi imidlertid i tvil om hvor stor svakhet dette i praksis er. Dette henger sammen med at BR har kommet kort i spesifikasjonen av hvilke konkrete funksjonsområder som gir særlige gevinster. Et måltall satt nå om for eksempel X prosent lavere ressursbruk etter tiltaket vil derfor være vanskelig å sette.

I ytterste konsekvens kan tidlig satt og dårlig forankrede måltall til og med gi uheldige styringssignaler inn i prosjektet. Dette er imidlertid viktig å få på plass tidlig i neste fase.

Optimalt sett hadde dette foreligget til KVVU-fasen. Det ville gitt grunnlag for mer spissede mål og konsepter. Samtidig ville dette kreve langt grundige prosesser mot brukerne enn hva som er naturlig å se at kan finne sted i en KVVU-fase for et sammensatt IKT-prosjekt. Det viktigste i *denne* fasen er derfor at effektmålene er prioriterte. Her ser vi at hensyn til ressursbruk og enklere og mer oversiktlige løsninger for brukerne er prioritert øverst, mens hensyn til ressursbruk i BR er prioritert

⁵ Mot våre merknader kan det innvendes at samfunnsøkonomien er det avgjørende beslutningskriteriet i KVVU-fasen og at effekten på tilrådning til konsept av målprioriteringen derfor vil være marginal. Dette er for så vidt riktig i forhold til et konseptvalg, men for den videre prosjektutviklingen vil mål og målprioriteringen spille en stor rolle. Det er derfor viktig at det er et godt beslutningsgrunnlag for denne.

lavest. Det kan potensielt være en indirekte målkonflikt her, ettersom en «konkurrerer» om de samme midlene, men det sentrale mht. målstrukturen er her at effektmålene er prioritert.

3.2.2 Betingelser/krav

Vi har enkelte kommentarer til kravene. De er relativt overordnede; det er for eksempel et rikelig spenn i hva som ligger i «gode brukeropplevelser» eller «skalerbarhet». På den annen side gjenspeiles dette – som for målene – at prosjektet har kommet kort i å uttrykke et fastsatt ambisjonsnivå. Kravene slik de nå står gir derfor om ikke annet en retning for prosjektutviklingen.

Vi etterspør imidlertid at man gjennom kravene hadde lagt tydelig premisser om å **styre på gevinster i prosjektutviklingen**, og mener et slikt krav ville vært nyttig og retningsgivende for prosjektet. Vil tilrå at et slikt krav tas inn i strukturen.

Utover dette har vi følgende merknader til **kravoppstillingen**:

- R5 gir et meget høyt ambisjonsnivå. Det er ikke gitt at oppfyllelse av 100-pst-ambisjonen er hensiktsmessig. Det bør være en balanse mellom gevinster og kostnader i slike beslutninger, og det er for eksempel ikke gitt at de siste 10-20 pst.ene i overgangen til fulldigitale løsninger lønner seg mht. de gevinstene de faktisk yter.

Vi er samtidig innforstått med at dette er politisk forankrede målsetninger, men i den grad dette prioriteres bør det som beskrevet foran løsningsutviklingen ta utgangspunkt i og balansere porteføljen ut fra hva som gir gevinster, snarere enn en overordnet politisk ambisjon. Det er heller ikke gitt hvordan krav R5 skal tolkes i forhold til særlig R2 om skalerbarhet.

- Det er usikkert hvordan R7 og bør-krav 1 skal leses sammen, og om bør-kravet ikke egentlig må være et skal-krav. Ettersom ikke alle registrene føres over til BRsys, må uansett gammel og ny registerplattform føres videre over i en tid.
- Oppfyllelse av krav R8 er usikker, ettersom BRsys er så ressurskrevende for Brønnøysundregistrene at det i praksis er begrenset hvor mye innsats som kan gjøres med innrapporterings- og tilgjengelighetsløsningene før dette er avsluttet. Med work-around'en bør imidlertid konsekvensene være små.

3.2.3 Oppsummering

Målstrukturen bør kvantifiseres og prioriteringsrekkefølgen som nødvendig revideres på bakgrunn av øvelsen som må gjøres med behovene tidlig i forprosjektfasen.

Et krav om å styre på gevinster gjennom prosjektutviklingen bør tas inn i kravstrukturen.

I forhold til føringene fra veilederen, har vi følgende kommentarer:

| Sjekkpunkter fra veilederen | Våre kommentarer |
|---|-------------------------------|
| Verifisere at både sektorovergripende, herunder digitaliseringspolitiske mål, og sektorspesifikke mål er kartlagt og vurdert ved utforming av mål for tiltaket. | Dette er gjort av prosjektet. |

| | |
|--|---|
| <p>Kvittere ut av målkonflikter er redegjort for og at relevante aktører er blitt involvert i prosessen med måldefinisjon og avveining mellom målkonflikter.</p> | <p>KVUen identifiserer ingen målkonflikter. Vi ser heller ingen direkte motstrid mellom målene, men det kan være indirekte målkonflikter mellom hvilke hensyn som skal prioriteres høyest. Dette er imidlertid per nå håndtert gjennom prioriteringen av effektmålene, men målstrukturen bør kvantifiseres og prioriteringsrekkefølgen som nødvendig revideres på bakgrunn av øvelsen som må gjøres med behovene tidlig i forprosjektfasen.</p> |
| <p>Kontrollere at rammebetingelser er begrenset til et minimum, at disse er forankret på riktig nivå og at valg er rammebetingelser er etterprøvbart og gjennomsynlig.</p> | <p>Kravene er lagt på et høyt nivå, hvilket reflekterer den modenhetsgraden prosjektet er i. Krav R5 gir etter vårt skjønn et muligens unødvendig høyt ambisjonsnivå, men dette følger av en politisk føring.</p> |
| <p>Dersom relevant, vurderer at konseptvalget er i overensstemmelse med Digitaliseringsrundskrivets krav, herunder krav om å følge statens overordnede arkitekturprinsipper, og at eventuelle avvik er godt begrunnet.</p> | <p>Ikke funnet avvik på det nivået prosjektet er nå. Behandles nærmere under alternativanalysen.</p> |

4 KVV: Mulighetsstudiet og alternativanalyse

Følgende sjekkpunkter for KS1 følger av digitaliseringsveilederen:

- Sikre at alle relevante konseptdimensjoner er vurdert, og at konsepter som er tatt med videre til alternativanalysen er reelt konseptuelt ulike.
- Kontrollere at grovsilingen av konsepter er gjennomsluktig og etterprøvbart, og at de er godt begrunnet og forankret på riktig nivå.
- Sikre at KVV-en er utredet på et hensiktsmessig detaljeringsnivå og etter vesentlighetsprinsippet, samtidig som gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse er fulgt.
- Vurdere om kostnadsestimater er tilstrekkelig komplette og inkluderer de kostnadselementene som er nødvendige for å oppnå nyttevirkingene i de ulike konseptene, om de har hensiktsmessig detaljeringsgrad og at relevante kostnadsestimeringsmetode er valgt. Sikre av virkningskjeder virker sannsynlige.
- Vurdere realismen i nullalternativet, om forutsetninger for nullalternativet er sannsynliggjort og faktabasert.
- Vurdere om levetider for alle konsepter er godt begrunnet, og at de er rimelige sett opp mot de innholdsmessige egenskapene ved hvert enkelt prosjekt.

4.1 Grunnlag fra KVV

Mulighetsstudiet identifiserer potensielle tiltak ut fra tradisjonelle perspektiver som prosess, organisering og teknologi. Regulatoriske forhold som harmonisering og forenkling er også diskutert, men KVV-en vurderer primært hvordan regelverket harmoniserer med digitalisering og mindre om regelverket åpner for å forenkle eller effektivisere prosesser. Denne type vurderinger følger i stedet egne løp. KVV-en diskuterer videre muligheter mht. hyllevare- vs. skreddersøm-løsninger og sourcingsstrategier.

I tillegg løftes ambisjonsnivå som et perspektiv, dvs.

- Bredde: Hvilke registre som skal omfattes
- Dybde: hvilke tjenesteområder og/eller forretningstjenester og/eller tjenestetyper innenfor hvert register som skal tas med

Mulighetsstudiet definerer deretter fire ambisjonsnivåer. Disse er på et relativt overordnet nivå og knyttet til ulike kombinasjoner av innrapporterings- og tilgjengeliggjøringsløsninger for BRsys HL1, HL3 og øvrige registre.

Denne øvelsen gjøres separat både for innrapportering og tilgjengeliggjøring, som gir et sett med ulike muligheter og kombinasjoner som kan inngå i konsepter. Dette samles i følgende matrise i KVV-ens tabell 11:

| Konsept | Prosess | Tolking av data | Struktur for data | Egen plattform | Altinn | Private aktører | Ambisjons nivå ** |
|---------|---------|-----------------|-------------------|----------------|--------|-----------------|-------------------|
| 1 | P0 * | | | | | | 4 |
| 2 | P1a | | | | | | 1 og 2 |
| 3 | P1a | | | | | | 1 og 2 |
| 4 | P1a | | | | | | 1 og 2 |
| 5 | P1a | | | | | | 1 og 2 |
| 6 | P1b | | | | | | 1 og 2 |
| 7 | P1b | | | | | | 1 og 2 |
| 8 | P2 | | | | | | 1 og 2 |
| 9 | P2 | | | | | | 1 og 2 |
| 10 | P2 | | | | | | 1 og 2 |
| 11 | P6+P7 | | | | | | 4 |
| 12 | P6+P7 | | | | | | 1 og 2 |
| 13 | P5 | | | | | | 4 |
| 14 | P5 | | | | | | 1 og 2 |
| 15 | P5 | | | | | | 1 og 2 |

Fargene betyr: Grønn – mulig, Grå – ikke aktuelt

* Prosess P0 er innrapporteringsprosessene slik de er løst i dag.

** Ambisjonsnivå 1 og 2 er nye moderne løsninger, ambisjonsnivå 4 er å tilpasse gamle løsninger.

Figur 4-1 - KVUens konseptbilde før sammensetning til alternativer.

Det er for omfattende å beskrive alle femten konsepter her, og for alle detaljer vises til KVU-en.

Etter en nærmere vurdering, etablerer KVU-en **tre overgripende alternativer** for nærmere analyse.

Disse er sammensatt av ulike konsepter fra figur 4-1. Enkelt sagt består alternativene av følgende:

Tabell 1 - Alternativ 1-3 fra KVU

| Alternativene fra KVU | Beskrivelse |
|---|--|
| Referansealternativet | Ingen særskilte investeringskostnader. |
| Alternativ 1. Sammensatt av konsept 1, 11 og 13 i tabellen over. | Alternativet kobler <u>dagens</u> innrapporterings- og tilgjengeliggjøringsystemer til den nye registerplattformen BRsys for registrene i HL3. Ettersom både Saksys og Regelsys skal fases ut som følge av BRsys-prosjektet, må Samordnet registermelding tilpasses den nye plattformen. Work-around inngår til ny løsning er på plass. Tilpasningen vil sannsynligvis være kompleks og tidkrevende grunnet systemets alder og manglende fleksibilitet. I all hovedsak kan dette sees som en minimumsløsning med marginalt bedre funksjonalitet, bla. knyttet til noe enklere skjema og en ny nettbutikk-løsning. A1 har en estimert investeringsperiode på tre år. |
| Alternativ 2 Sammensatt av konsept 3, 7, 9, 12, 14, 10 og 15 i tabellen over. | En ny <u>innrapporteringsløsning</u> utvikles på Altinn 3.0-plattformen. Løsninger for innrapportering innbefatter Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret (BRsys HL3). Løsninger for <u>tilgjengeliggjøring</u> gjelder overnevnte registre samt Løsøreregisteret (inkl. Intet til utlegg/utleggstrekk og Gjeldsordning) og Ektepaktregisteret (BRsys HL1). Det legges til grunn bedre brukertilpassede innrapporteringstjenester i form av flere strukturerte opplysninger. Det ønskes å tilrettelegge for innrapporteringstjenester fra: |

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Innsending fra eksterne systemer, slik som økonomisystemer, regnskapssystemer og ERP-systemer • Innsending via sluttbrukertjeneste forvaltet av Brønnøysundregisteret • Innsending fra andre etaters Innrapporteringsløsninger <p>Tilgjengelighetsløsninger for BRsys HL1 og HL3 bygges på egen plattform, men med et noe lavere ambisjonsnivå både mht. hvilke øvrige registre som tas inn og funksjonaliteten som tilbys enn i Alternativ 3</p> <p>Tilgjengeliggjøringstjenestene skal muliggjøre helhetlige sluttbrukertjenester som virker på tvers av registrene, inkludert med stor grad av selvbetjening og avanserte oppslagstjenester.</p> <p>Alternativet har en estimert investeringsperiode på 5 år.</p> |
| <p>Alternativ 3</p> <p>Sammensatt av konsept 2, 6, 8, 12, 14 og 10 og 15</p> | <p>Alternativet utvikler både innrapporterings-tjenester og tilgjengeliggjøringstjenester på ny plattform i BR. Alternativ 3 tilrettelegger for de samme tjenestene beskrevet i Alternativ 2, men skiller seg fra alternativet ved at det muliggjør mer komplette delingstjenester, samt mer komplekse søke- og filtreringsløsninger på tvers av registre. I tillegg omfatter tilgjengeliggjøringstjenestene flere registre og data fra andre etater.</p> <p>Løsninger for innrapportering innbefatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret <p>Løsninger for tilgjengeliggjøring innbefatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret • Løsøreregisteret (inkl. Intet til utlegg/utleggstrekk og Gjeldsordning) og Ektepaktregisteret. • Konkursregisteret, Regnskapsregisteret, Akvakulturregisteret, Register over utøvere av alternativ behandling, Reservasjonsregisteret, EMAS, Jegerregisteret og Tros- og livssynssamfunn. <p>Alternativet har en estimert investeringsperiode på 6 år.</p> |

Det gjøres deretter en samfunnsøkonomisk analyse av de tre konseptene, som gir følgende resultat og prioritering:

| | Alternativ 1 | Alternativ 2 | Alternativ 3 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Prissatte virkninger | | | |
| Sum prissatte kostnadsvirkninger | -129 | -611 | -917 |
| Sum prissatte nyttevirkninger | 371 | 3224 | 3503 |
| Beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet | 242 | 2613 | 2586 |
| Ikke-prissatte virkninger | | | |
| Samlet vurdering ikke-prissatte kostnadsvirkninger | 0 | - | - |
| Samlet vurdering ikke-prissatte nyttevirkninger | + | ++(+) | +++ |
| Samlet vurdering ikke-prissatte virkninger | 3 | 2 | 1 |
| Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet | 3 | 1 | 2 |
| Vurdering usikkerhet | Lav | Noe høyere | Noe høyere |
| Nytteverdi per investerte skattekrone | 1,9 | 4,3 | 2,8 |
| Rangering etter total vurdering | 3 | 1 | 2 |

KVU-en konkluderer med Alternativ 2 fremstår som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet, som oppfyller både rammebetingelser og mål godt. Det heter videre at alternativ 2 har en lavere kostnadsramme og en lavere risiko for gjennomføring, og **KVU-en anbefaler samlet sett Alternativ 2.**

For alle detaljer vises til KVU.

4.2 Våre vurderinger

Mulighetsstudiet er både grundig og bredt diskuterende. På den annen side er det relativt tungt tilgjengelig. Dette har blant annet sammenheng med at de ulike forhold som identifiseres som *separate* muligheter i kapittel 5, så settes sammen igjen til felles å inngå i alternativene i kapittel 6. Vi forstår at dette har med Brønnøysundregistrenes brede og sammensatt brukergruppe å gjøre, men det gjør likevel mulighetsstudiet tungt tilgjengelig.

KVU-ens tabell 11, som vist over, blir dessuten forvirrende når ambisjonsnivå (1-4) føres per konsept 1-15, mens ambisjonsnivået egentlig bør tas inn først når konseptene settes sammen til alternativene 1-3.

En viktigere innvending går på at **alternativene sammenblender ambisjonsnivå for tiltak med hvilken plattform innrapporteringen kjøres på.** Altinn kobles i Alternativ 2 sammen med et noe lavere ambisjonsnivå, mens egen innrapporteringsplattform kobles med et høyere ambisjonsnivå i Alternativ 3. Dette er imidlertid uavhengige problemstillinger; det er ikke avgjørende for ambisjonsnivå bla. på tilgjengelighetsløsningen om innrapporteringsløsningen gjøres på Altinn eller på egen plattform.

Et annet forhold angår at konseptene, inkludert kostnadskalkylene, er **overordnet spesifiserte hva gjelder ambisjonsnivå**, dvs. funksjonalitet som i liten grad ytes per i dag, men som planlegges i ny løsning Alternativ 2 og 3. Konseptene og kalkylene er relativt godt spesifiserte på funksjoner som skal fornyes særlig mht. Alternativ 1, men vesentlig mindre for nyere funksjoner som eksempelvis strukturerte data. Dette beskrives nærmere i kapittel 5 av denne rapporten.

Det er med andre ord relativt overordnet mht. beskrivelse av funksjonalitet og ambisjonsnivå *utover* hva som er nødvendig for å få aktivisert BRsys. I flere av postene ligger spredningen i estimatene

også svært høyt, jf. senere omtale. Modenheten i grunnlaget knyttet til ambisjonsnivå er derfor relativt liten for flere store poster i kalkylen. Dette er naturlig å se sammen med våre merknader til behov, mål og krav over, der analysen kommet relativt kort mht. hvilken bredde og dybde -dvs. hvilke registre og hvilke funksjoner innenfor hvilke registre – som gir mest nytte.

For øvrige kommentarer til KVVU-ens alternativanalyse vises det til vår egen selvstendige samfunnsøkonomiske analyse. Denne presenteres i neste kapittel. Her gis også tilråding til konsept.

4.2.1 Oppsummering

Vår hovedinnvending med hensyn til struktur i KVVU-ens alternativanalyse, er at ambisjonsnivå for løsning sammenblandes med plattformvalg for innrapporteringsløsningen. For øvrige merknader vises til det kapittel 5 og Vedlegg 1 og 2 til denne rapporten.

| Sjekkpunkter fra veilederen | Våre kommentarer |
|--|---|
| Sikre at alle relevante konseptdimensjoner er vurdert, og at konsepter som er tatt med videre til alternativanalysen er reelt konseptuelt ulike. | De mest relevante aspektene av mulighetsrommet er etter vårt skjønn identifisert og videreført til alternativanalysen, selv om vi har merknader til sammensetningen. |
| Kontrollere at grovsilingen av konsepter er gjennomiktig og etterprøvbart, og at de er godt begrunnet og forankret på riktig nivå. | Grovsilingen er etterprøvd bla. i arbeidsmøter med prosjektet. Vi ser hvordan som er tenkt, men fremstillingen i KVVU-en kunne vært mer ryddig og lettere tilgjengelig. Vi tror likevel ikke dette ville endret utformingen av alternativene som føres over til alternativanalysen. |
| Sikre at KVVUen er utredet på et hensiktsmessig detaljeringsnivå og etter vesentlighetsprinsippet, samtidig som gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse er fulgt. | Deler av konseptene består av tiltak som er lite spesifisert og modne. Dette er i og for seg ikke diskvalifiserende for prosjektet; i stedet kan det være gode årsaker til at en kommet relativt kort i denne fasen. I en tidligfase kan det være uhenksom å søke å spesifisere grundig en gitt funksjonalitet, da dette for å bli en nyttig øvelse krever betydelig arbeid og tett involvering av brukere. For å motsvare løser definerte prosjektbeskrivelser, er det da særlig viktig med styringsmekanismer for å etterse god kontroll over den videre prosjektutviklingen. Se nærmere omtale i kapittel 6 av denne rapporten. |
| Vurdere om kostnadsestimater er tilstrekkelig komplette og inkluderer de kostnadselementene som er nødvendige for å oppnå nyttevirkingene i de ulike konseptene, om de har hensiktsmessig detaljeringsgrad og at relevante kostnadsestimeringsmetode er valgt. | Se vurdering av kostnadene og nyttepostene i Vedlegg 1. |

| | |
|---|---|
| <p>Sikre av virkningskjeder virker sannsynlige.</p> | |
| <p>Vurdere realismen i nullalternativet, om forutsetninger for nullalternativet er sannsynliggjort og faktabasert.</p> | <p>Null-alternativet virker ikke realistisk, i det dette bygger på av BRsys HL3 ikke tas i bruk annet enn midlertidig via work-around og etter hvert må stenges. Det ansees som urealistisk at dette vil skje, gitt omfang av ressursbruk som har blitt gjort for å implementere en ny regelverkløsning BRsys. Se nærmere kommentarer under vår samfunnsøkonomiske analyse.</p> |
| <p>Vurdere om levetider for alle konsepter er godt begrunnet, og at de er rimelige sett opp mot de innholdsmessige egenskapene ved hvert enkelt prosjekt.</p> | <p>Levetid på IT-systemer vil nødvendigvis kunne variere vesentlig. Anslaget på levetiden i KVVU-en er bygget på standard antakelser og erfaringer, og vurderes som realistisk og i tråd med vanlig praksis.</p> |

5 EKS alternativanalyse

Nedenfor følger en oppsummering av hovedresultatene fra vår samfunnsøkonomiske analyse. Brorparten av grunnlaget, vurderingene og analysene følger av denne rapportens Vedlegg 1 Samfunnsøkonomisk analyse og Vedlegg 2 Basiskalkyle og usikkerhetsanalyse.

5.1 Prosjektnedbrytningsstruktur

Det er grovt sett tre konseptuelle valg i denne konseptvalgutredningen:

- iv. Etablere nye løsninger for innrapportering og tilgjengeliggjøring (representert ved KVVU-ens alternativ 2 og 3), eller koble dagens gamle systemer til ny registerplattform BRsys (Alternativ 1)
- v. For innrapporteringsløsningen; bygge en ny løsning på Altinn 3.0 (Alternativ 2) eller på en egen plattform (Alternativ 3)
- vi. Hvor mange registre, utover de som inngår i BRsys Hovedleveranse 1 og 3, som skal favnes av ny løsning, løsningen for innhenting av data fra virksomheter og hvor god bla. søke- og filtreringsfunksjonaliteten skal være. Her har KVVU-ens Alternativ 2 et lavere ambisjonsnivå enn Alternativ 3.

En svakhet ved KVVU-ens struktur er at den kobler en Altinn-løsning med et lavt ambisjonsnivå og et høyt ambisjonsnivå med egen plattform. Vi ønsker å frikoble denne løsningen, bla. for å

- knytte nyttevirksomheter / gevinster nærmere opp mot konkrete kostnadselementer i kalkylen
- bedre å kunne skille på usikkerhet mellom de ulike delene av KVVU-ens alternativer

Vi gjør derfor en **omstrukturering av alternativene**, og inndeler disse i følgende hovedtype:

| Løsninger | Beskrivelse |
|---|--|
| Minimumsløsning | <p>Minimumsløsningen tilsvarer KVVU-ens alternativ 1.</p> <p>Løsningen er basert på gjenbruk og modifikasjon av gamle plattformer, og etablere en løsning som knytter de aktuelle registrene til den nye registerplattformen BRsys.</p> |
| Basisløsning - Altinn - Egen plattform | <p>Basisfunksjonalitet består av nødvendig og god funksjonalitet for innrapportering og tilgjengeliggjøring mot registrene i BRsys. Løsningen ivaretar dermed behovet om å ta å bruk BRsys, og som samtidig effektiviserer og forbedrer brukeropplevelsen for både innrapportering og tilgjengeliggjøring. Nye systemer vil dessuten gjøre driften enklere og sikrere.</p> <p>For <i>innrapporteringen</i> i basis kan dette enten legges til Altinn 3.0 eller gjøres på egen plattform. Dette tilsvarer inndelingen i henholdsvis alternativ 2 og 3 fra KVVU-en.</p> <p><i>Tilgjengeliggjøringsløsningen</i> må uansett bygges på egen plattform, ettersom Altinn 3.0 ikke vil ha funksjonalitet som støtter dette.</p> <p>Funksjonelt er disse to løsningene identiske og gevinstpotensialet er vurdert å være likt.</p> <p>I den påfølgende analysen vil det være to basisalternativer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Basisløsning Altinn (innrapportering over Altinn, men med tilgjengeliggjøring på egen plattform) |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Basisløsning Egen plattform (både innrapportering og tilgjengeliggjøring på egen plattform) |
| Ambisjonsløsning - Høy - Lav | <p>Ambisjonsløsning utgjør enkelt sagt funksjonalitet som går klart utover hva Brønnøysundregistre tilbyr i dag.</p> <p>Dette består av tjenester/funksjonalitet som går <u>utover</u> basisløsningen. For å møte KVVU-ens prosjektutløsende behov, må basisløsningen uansett gjennomføres. Ambisjonsløsningen er i så måte ikke et selvstendig alternativ for KVVU-en, men favner ny og ekstra funksjonalitet for å gjøre BRs tilbud enda bedre og mer effektivt. Ambisjonsnivå kan således enklest sees som en tilleggsinvestering som prosjektet kan velge å legge til rette for, men som dermed ikke er nødvendig for å ta i bruk BRsys.</p> <ul style="list-style-type: none"> • For <i>innrapportering</i> gjelder dette særlig innhenting av strukturerte data (dvs. maskinlesbare data), der BR bla. legger til rette for at dette skal kunne hentes fra virksomhetenes egne systemer (for eksempel regnskapssystemer). • For <i>tilgjengeliggjøring</i> består det særlig av muligheten til å søke i registre på tvers med avanserte filtre. <p>Ambisjonsnivå utgjøres av tiltak som potensielt kan gi høye gevinster, men det er også knyttet stor usikkerhet til omfanget av disse gevinsten. Det er dessuten heller ikke klart definerte nivå på ambisjoner, og en nærmere spesifisering av innhold og funksjonalitet må gjøres senere. Til vår analyse er det imidlertid nødvendig å ta utgangspunkt i et gitt nivå. Her velger vi å gjenbruke KVVU-ens opprinnelige alternativ 2 og 3. Her skilles blant annet omfanget på funksjonalitet tilknyttet søk- og filtreringsfunksjonalitet, samt hvor mange registre som skal kobles på løsningen.</p> <p>Alternativanalysen har derfor to konsepter for ambisjon:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ambisjon lav (Hentet fra KVVU-ens alternativ 2) • Ambisjon høy (Hentet fra KVVU-ens alternativ 3) |

Dette gir til sammen fem hovedtype konsepter. Basisløsning og Ambisjonsnivåløsning kan imidlertid settes sammen på fire ulike måter, og vil vi operere med følgende **syv alternativer for den samfunnsøkonomiske analysen**:

- Alternativ 1: Minimumsløsning
- Alternativ 2 basis: Basisløsning på Altinn
- Alternativ 3 basis: Basisløsning på egen plattform
- Alternativ 2 lav ambisjon: Basisløsning på Altinn + lavt ambisjonsnivå
- Alternativ 3 lav ambisjon: Basisløsning på egen plattform + lavt ambisjonsnivå
- Alternativ 2 høy ambisjon: Basisløsning på Altinn + høyt ambisjonsnivå
- Alternativ 3 høy ambisjon: Basisløsning på egen plattform + høyt ambisjonsnivå

5.2 Investeringskostnader

Det foreligger detaljerte bottom-up basiskalkyler fra KVVU-en. BR har gjennom kvalitetssikringen gjort en top-down-kalkyle for Alternativ 2 og 3 fra KVVU-en, som i relativt stor grad bekrefter det kostnadsnivået som ligger i KVVU-en. Her ligger følgende basiskalkyler, slått sammen på samleposter:

Tabell 2 - KVUens basiskalkyle, sannsynlig nivå.

| KVU-basiskalkyle, sannsynlig verdi | Alternativ 1 | Alternativ 2 | Alternativ 3 |
|------------------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Innrapportering | 33 163 769 | 124 137 138 | 138 327 217 |
| Tilgjengeliggjøring | 37 965 807 | 93 584 417 | 198 025 589 |
| Work-around | 5 865 091 | 5 865 091 | 5 865 091 |
| SUM basiskalkyle: | 76 994 667 | 223 586 646 | 342 217 897 |

Vi har i all hovedsak videreført KVUens kalkyler, men gjort noen endringer:

- Anslagene per post bygger på gjennomsnitt av en rekke ekspertanslag. Vi har valgt å anvende medianverdien herfra.
- Vi har oppjustert kalkyleposten for strukturert data.
- Vi har gjort visse mindre justeringer.

Grunnlaget for dette beskrives nærmere i Vedlegg 2.

Fordelt på de fem konseptene, gis følgende grunnkalkyler:

Tabell 3 - EKS grunnkalkyler+uspesifisert

| Samlepost EKS basiskalkyler | Minimums-løsning (Alternativ 1) | Basis – Altinn | Basis – egen plattform | Lavt ambisjonsnivå (alternativ 2) | Høyt ambisjonsnivå (alternativ 3) |
|---------------------------------|---------------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Basissystem | 29 690 639 | | | | |
| Integrasjon | 4 864 942 | | | | |
| Ny nettbutikk | 18 919 219 | | | | |
| Oppgradering av dagens løsning | 13 791 249 | | | | |
| Basissystem for innrapportering | | 76 218 565 | 72 649 803 | - | 16 569 253 |
| Adminverktøy | | 3 823 674 | 3 823 674 | | |
| Integrasjoner | | 7 510 788 | 7 510 788 | | |
| Søkeløsning og filtrering | | 17 333 988 | 17 333 988 | 20 392 927 | 70 610 510 |
| Autentisering og autorisasjon | | 21 285 118 | 21 285 118 | - | 2 294 204 |
| Personside | | 8 921 906 | 8 921 906 | | |
| Virksomhetssider | | 12 745 579 | 12 745 579 | | |
| Annet | | 955 918 | 955 918 | 1 354 367 | 15 294 695 |
| Støtte for virksomhetsprosesser | | | | 89 208 000 | 89 208 000 |
| Personside | | | | - | 13 382 858 |
| Annet | | | | | 8 284 627 |
| Workaround | 5 767 375 | 5 767 375 | 5 767 375 | | |
| SUM Basiskalkyle | 73 033 424 | 154 562 910 | 150 994 148 | 110 946 294 | 215 644 148 |

For å sammenlikne kalkylene fra KVU og EKS, må Basisløsningen og Ambisjonsnivå-løsning slås sammen. Dette gjøres i tabellen nedenfor:

Tabell 4 - sammenlikning kalkyler, KVVU og EKS

| Basis + Ambisjonsnivå | Investeringskostnad EKS | Investeringskostnad KVVU |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| Altinn + Lavt ambisjonsnivå (A2) | 265 509 204 | 223 586 645 |
| Altinn + Høyt ambisjonsnivå | 370 207 058 | |
| Egen plattform + Lavt ambisjonsnivå | 261 940 442 | |
| Egen plattform + Høyt ambisjonsnivå (A3) | 366 638 296 | 342 217 895 |

5.3 Usikkerhetsanalyse:

Vår usikkerhetsanalyse, som er dokumentert i vedlegg 2, gir følgende resultat.

| EKS usikkerhetsanalyse | Alternativ 1 | Basis – Altinn | Basis – Egen | Ambisjon - Lav | Ambisjon - Høy |
|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Grunnkalkyle | 73 033 424 | 154 562 910 | 150 994 148 | 110 946 294 | 215 644 148 |
| Forventet tillegg | 12 918 032 | 23 347 956 | 19 144 755 | 15 129 689 | 30 369 358 |
| P50 | 85 951 456 | 177 910 866 | 170 138 903 | 126 075 983 | 246 013 505 |
| Usikkerhets-avsetning | 22 945 583 | 54 973 443 | 49 138 573 | 84 276 162 | 161 044 331 |
| P85 | 108 897 040 | 232 884 309 | 219 277 476 | 210 352 145 | 407 057 836 |
| Standardavvik | 21 859 531 | 53 299 865 | 46 430 681 | 77 696 877 | 150 921 075 |
| Standardavvik pst. | 24,5 pst. | 30,9 pst. | 27,3 pst. | 61,4 pst. | 61,4 pst. |

P50-tallene benyttes som input i den samfunnsøkonomiske analysen. For en sammenlikning med KVVU-ens usikkerhetsanalyser, vises det til Vedlegg 2.

5.4 Samfunnsøkonomisk analyse

Vedlegg 1 beskriver og drøfter KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse. Vi har ikke innhentet nye data som en del av vår KS1, og gjenbraker i stor grad strukturen og dataene fra konseptvalgutredningens prissatte og ikke-prissatte nyttevirksomheter. Et viktig premiss i vår analyse er at det ikke er forskjell i nyttevirksomhetene om innrapporteringsløsningen legges over Altinn eller på egen plattform, da nytten /front-end for brukerne ikke skal påvirkes av plattformvalget. Dette innebærer at følgende alternativer prissettes og vurderes nedenfor:

- Minimumsalternativet/Alternativ 1
- Basisløsning for Alternativ 2 og 3
- Lavt ambisjonsnivå for Alternativ 2 og 3. Her forutsettes det at Basisalternativet inngår
- Høyt ambisjonsnivå Alternativ 2 og 3. Her forutsettes det at Basisalternativet inngår

Vi gjør visse endringer i den prissatte nytten:

- Effekten av frafall av signering kan derfor ikke tilskrives dette prosjektet, og tas ut for alle konseptene vi analyserer
- Vi tar ut skattefinansieringskostnaden av prissatt nytte

- Periodiseringen påvirkes noe av justeringen av sammensetning av konseptene

Vi gjør dessuten visse justeringer i ikke-prissatte nytte. Dette beskrives nærmere i Vedlegg 1.

Øvelsen gir følgende resultater:

Tabell 5 - Prissatt nytte, EKS

| Prissatt nytte – EKS | Alternativ 1 | Alternativ 2/3 basis | Alternativ 2/3 lav ambisjon | Alternativ 2/3 høy ambisjon |
|---|--------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Enklere innrapporteringstjeneste | 127 315 037 | 615 345 395 | 610 974 364 | 611 240 527 |
| Reduksjon i brukerfeil ved innsending (BR) | - | 40 600 737 | 60 498 391 | 60 522 914 |
| Reduksjon i brukerfeil ved innsending (Bruker) | - | 42 879 541 | 63 893 995 | 63 919 893 |
| Strukturert underlagsdokumentasjon | - | | 1 140 076 340 | 1 140 538 457 |
| Frafall og enklere signering | - | 679 358 483 | 674 866 161 | 675 139 711 |
| Selvbetjent betalingsløsning | - | 13 353 952 | 13 265 648 | 13 271 025 |
| Enklere informasjonsuthenting og mer tilgjengelig informasjon | 461 321 | 512 014 703 | 645 327 735 | 946 199 355 |
| Reduksjon i manuelle oppgaver | 2 261 489 | 32 723 886 | 43 305 243 | 86 486 361 |
| Økt konsumentoverskudd som følge av lettere tilgjengelig informasjon | 1 542 372 | 22 277 028 | 29 469 718 | 58 807 530 |
| Total nytte | 131 580 219 | 1 958 553 726 | 3 281 677 595 | 3 656 125 774 |

Vi er samtidig usikre på størrelsen på de prissatte nyttevirkningene. Dette gjelder særlig de som tilfaller brukere, og derigjennom i særskilt grad de nyttevirkningene som følger av ambisjonskonseptene. I vedlegg 1 gjør vi derfor følsomhetsanalyser.

De ikke-prissatte effektene er gitt ved følgende:

Tabell 6 - Ikke-prissatte nyttevirkninger, EKS

| Ikke-prissatte virkninger, EKS | Alternativ 1 | Alternativ 2/3 basis | Alternativ 2/3 lav ambisjon | Alternativ 2/3 høy ambisjon |
|---|--------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Effektiviseringsgevinster Brønnøysundregistrene | 0 | + | ++ | ++ |
| Effektiviseringsgevinster næringsliv og samfunnet for øvrig | 0 | +(+) | ++ | +++ |
| Effektiviseringsgevinster offentlige etater | 0 | + | + | ++ |
| Verdiskapning i næringslivet | 0 | ++ | +++ | ++++ |
| Verdiskapning i offentlig sektor | 0 | ++ | ++ | +++ |
| Tillitt mellom samfunnsaktører | + | ++ | +++ | +++ |
| Investeringskostnader næringsliv og offentlige etater | 0 | -(-) | -(-) | -(-) |
| Score: | 1 | 8 | 12 | 16 |
| Samlet vurdering | 0 | ++ | ++(+) | +++ |

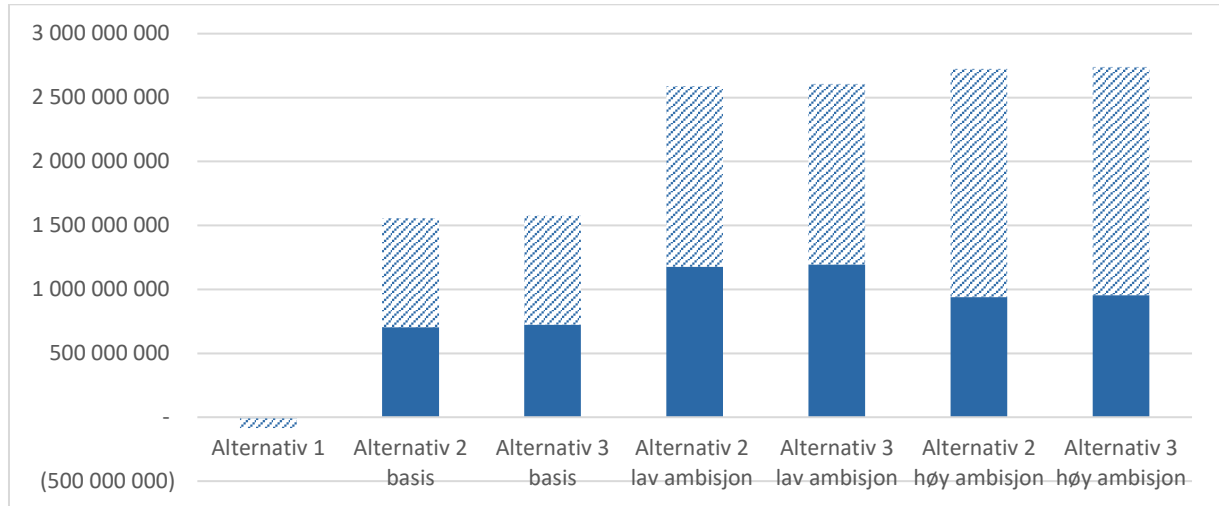
Oppsummert gir dette følgende resultat:

Tabell 7 - hovedresultater EKS SØ-analyse

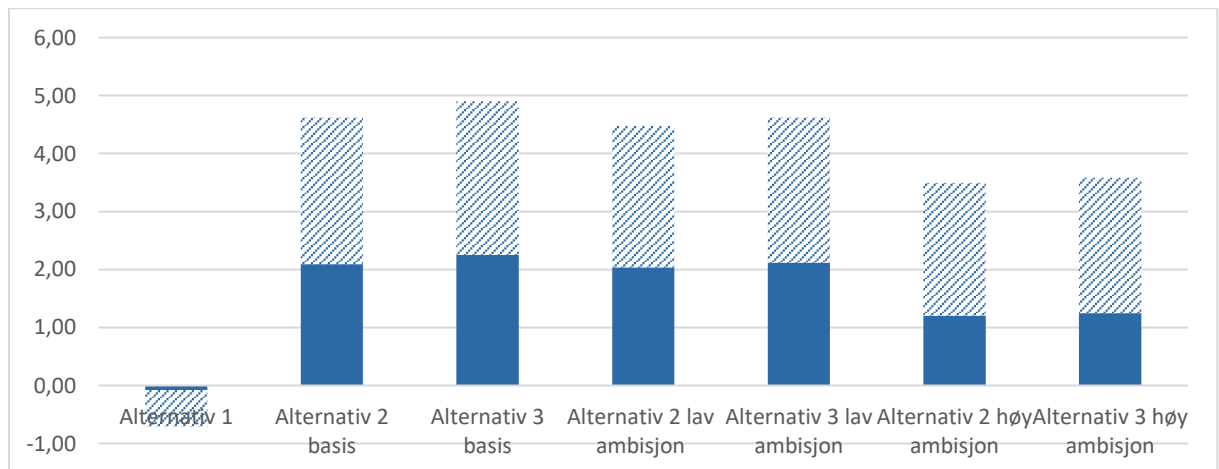
| EKS SØ-analyse, mill. kr. | Alternativ 1 / Minimum | Basis - Altinn | Basis – egen plattform | Altinn+lav ambisjon | Egen+ lav ambisjon | Altinn+ høy ambisjon | Egen + høy ambisjon |
|---|------------------------|----------------|------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|---------------------|
| Prissatte kostnader | 141 | 402 | 384 | 712 | 674 | 931 | 916 |
| NNV Investering | 80 | 173 | 166 | 289 | 282 | 394 | 388 |
| NNV Kostnadseffekt | 40 | 164 | 156 | 290 | 282 | 384 | 377 |
| Skattekostnad | 21 | 65 | 62 | 133 | 110 | 153 | 151 |
| Prissatt nytte | | | | | | | |
| Total nytte | 132 | 1 959 | 1 959 | 3 282 | 3 282 | 3 656 | 3 656 |
| Netto nytte | -9 | 1 557 | 1 575 | 2 590 | 2 607 | 2 724 | 2 741 |
| Netto nytte per budsjettkrone | -0,08 | 4,6 | 4,9 | 4,5 | 4,6 | 3,5 | 3,6 |
| Netto nytte per budsjettkrone, følsomhetsscenario | -0,6 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,1 | 1,2 | 1,2 |
| Ikke-prissatte konsekvenser | | | | | | | |
| Samlet score | 1 | 8 | 8 | 12 | 12 | 16 | 16 |

Figurene nedenfor oppsummerer resultatene, først målt i netto nytte og deretter netto nytte per budsjettkrone. Her angis følsomhetsscenarioet i heltrukken blått, mens anslått nytte gis ved skravert område.

Tabell 8 - Nytt nytte



Tabell 9 - Netto nytte per budsjettkrone.



Alt i alt fremstår brorparten av alternativene som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Resultatene fremstår som robuste etter følsomhetsanalysen.

Som en ser av tabellen, får **alternativ 1/minimumsalternativet** marginalt negativ netto nytte i hovedalternativet. Det er ytterligere svakere i lavt-scenariet fra følsomhetsanalyse, men for Alternativ 1 finner vi hovedscenarioet mest sannsynlig. Ikke-prissatte effekter er marginalt positiv. Dette kommer av at løsningen i stor grad kun ivaretar dagens funksjonalitet, og gir i så måte ingen nye gevinster til hverken bruker eller BR, sammenlignet med dagens situasjon.

Basisalternativene, både for Altinn-løsningen og egen plattform, har klart positiv netto nytte. Selv om gevinstene skulle om lag halveres, jf. følsomhetsanalysen, er samfunnsøkonomien beregnet klart positivt. Alternativet med egen plattform har marginalt høyere netto nytte, men samme resultat for ikke-prissatte virkninger.

Ambisjonsnivå-konseptene har også positiv netto nytte både i hovedscenarioet og i følsomhetsscenarioet. Lavt ambisjonsnivå scorer best på netto nytte per budsjettkrone. De ikke-prissatte effektene er noe bedre for Høyt ambisjonsnivå enn for Lavt.

Den høyeste netto nytten gis av Alternativ 3, høy ambisjon, dvs. tilsvarende A3 fra KVUen. Den høyeste netto nytte per budsjettkrone, slik konseptene er definert, gis imidlertid av Basis med egen plattform, dvs. alternativ 3. Rett under dette ligger konseptene med Lavt ambisjonsnivå, og deretter Høyt ambisjonsnivå. En måte å se dette på er at den ekstra netto nytten man får per krone ved å gå fra basisløsning til ambisiøs løsning er avtakende. Netto nytten vokser, men netto nytten per krone faller.

5.5 Oppsummering og vår tilrådning

Iht. den samfunnsøkonomiske analysen kommer alternativet med basisfunksjonalitet over egen plattform best ut, målt i netto nytte per budsjettkrone. Det er imidlertid relativt små forskjeller til det andre basiskonseptet (Altinn) og de to konseptene med lavt ambisjonsnivå.

Der er etter vårt skjønn ikke grunnlag for å skille de konseptene som scorer best mht. måloppnåelse. Konseptet med høyest ambisjonsnivå vil score best på krav R5, om at alternativene skal bidra til å oppnå ambisjonen om en 100 pst. digital registerforvaltning. Dette er imidlertid såpass lite stramt at det etter vårt skjønn vanskelig alene kan være førende.

Det er videre føringer fra NFD som kan være relevante, særlig at konseptene bør legge vekt på i størst mulig grad å benytte etablerte fellesløsninger fremfor utviklingen av egne eller nye løsninger, der dette er mulig. Dette premierer Altinn-konseptene. Slik vi forstår det har dette hensynet veiet tungt i KVU-ens tilrådning for Alternativ 2.

Vi tilrår å velge alternativ 1 / minimumsalternativet bort, og heller etablere ny basisløsning. Det er imidlertid viktige hensyn som taler mot nå å ta de to gjenværende konseptuelle valgene nå; valget mellom Altinn eller egen plattform for innrapporteringsløsningen, og hvilket ambisjonsnivå som bør velges.

5.5.1 Altinn vs. egen plattform

Det første gjelder valget mellom Altinn og egen plattform på innrapporteringsløsningen. Per i dag er det usikkerhet mht. hvordan innrapporteringsløsningen vil bli i Altinn og, i ytterste konsekvens, om denne vil bli finansiert. Det er flere fordeler ved å støtte seg på en Altinn-løsning:

- Det er et stabilt driftsmiljø en kan benytte, fremfor å måtte bygge dette opp selv.
- En slipper å bygge plattformer med grunnleggende funksjonalitet selv. Bruk av Altinn-plattformen kan dermed gi noe lavere konsulentbehov for BR. Erfaringer fra BRsys viser at det har vært visse utfordringer med å hente inn kompetanse til rett tid.
- En gjenbruker en offentlig fellesløsning

Det er samtidig enkelte risikoer og potensielle ulemper ved å bruke Altinns fellesløsninger, forutsatt at denne blir realisert iht. planene til 2026:

- Det er usikkerhet hvor god funksjonaliteten vil være for Brønnøysunds behov innen innrapportering
- Det er ikke gitt at dette prosjektet vil få høy prioritet av Altinn-miljøet når dette er mest nødvendig for BR

- Det kan være fordeler ved å ha full kontroll på egen plattform og utvikle denne iht. egne behov
- Det kan bli stor konkurranse om eksterne ressurser som har høy kompetanse på ny Altinn-løsning

Et annet perspektiv er at work-around-løsningen og ressursbeskrankningen som følge av BRsys gir Brønnøysundregistrene noe tid før en evt. må ta et valg om Altinn vs. egen plattform. Dette kan utsettes til anslagsvis 2021-2022. Brønnøysund er dessuten i gang med et pilotprosjekt med Altinn som vil kunne gi verdifull lærdom.

Konklusjon: gitt usikkerheten diskutert over, er det etter vårt skjønn hverken nødvendig eller hensiktsmessig å nå fatte et valg mellom Altinn og egen plattform.

5.5.2 Valg av ambisjonsnivå

KVU-ens og vår samfunnsøkonomiske analyse bygger på enkle premisser – et lavt og et høyt ambisjonsnivå. Foruten hvilke registre som er med i hvilke, er presisjonsnivået på spesifikasjonen av ambisjonsnivået relativt lavt. Viktige kalkyleposter for KVU-ens alternativ 2 er beregnet som et skjønsmessig prosentvis kutt av tilsvarende poster for Alternativ 3. Modenheten i alternativene vurderes som lave. Derimot ligger det et solid antall timer særlig for alternativ 3, med en implisitt forutsetning at det innenfor disse rammene vil være mulig å lage gode løsninger.

Som beskrevet tidligere i denne rapporten, savner vi en langt grundigere kvantifisering og prioritering av behov. Inntil dette er på plass, er det lite formålstjenlig for departementet å binde seg til et gitt ambisjonsnivå.

Vurderingen av hvilke og hvor store gevinster som bør hentes ut fra dette prosjektet, må derfor underlegges en langt grundigere analyse tidlig i forprosjektfasen. På grunnlag av dette må det styres stramt på gevinstrealiseringen, der det må finnes en hensiktsmessig balanse mellom porteføljen av ulike tiltak og ambisjonsnivået innen tiltaket. Dette må være basert på en balansert vurdering av kostnad, risiko og gevinster/nytte. En fordel med IT-prosjekt er for øvrig at man har mulighet til å arbeide smidig, hvorpå man kan tilpasse løsning og scope etter hvert som man identifiserer og konkretiserer ulike behov og gevinster.

5.5.3 Vår tilråding

Vi tilrår følgende:

- Minimumsalternativet/Alternativ 1 velges bort.
- Vi tilrår oppstart av forprosjektarbeider for det vi har kalt basisløsning, dvs. ny løsning innen innrapportering og tilgjengeliggjøring som gjør at BRsys etter hvert kan kobles på denne. Det tas per nå ikke stilling til om innrapporteringsløsningen føres over Altinn eller egen plattform.
- Brønnøysundregistrene får parallelt i oppgave å gjøre en vesentlig grundigere analyse av hvilken funksjonalitet innen hva vi har definert som ambisjonsnivå som bør inngå. Dette må skje på basis av en vurdering av kostnader, nytte og risiko.

Brønnøysund får herunder i oppgave å utarbeide en overordnet fremdriftsplan, med nødvendige beslutningspunkter bla. for valg mellom Altinn og egen plattform og valg omkring ambisjonsnivå. Avgjørelsene forankres med departementet.

6 Føringer for forprosjektfasen

Rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring angir følgende krav til føringer for forprosjektfasen:

«Leverandøren skal vurdere om gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen. Ut fra prosjektspesifikke forhold skal det vurderes om de ulike elementene som skal inngå i vurderingen er grundig nok behandlet. Leverandøren skal anbefale supplerende tiltak ved behov.

Leverandøren skal gi tilrådning om videre styring og organisering av prosjektet. Dette skal omfatte prosjektspesifikke elementer som bør behandles i Sentralt styringsdokument. Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver skal identifiseres, og det skal gis tilrådning om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra Leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilrådning om det videre arbeid med å redusere risikoer og realisere oppside potensialet.

Leverandøren skal vurdere forslag til kontraktstrategi med hovedvekt på om det foreligger en fyllestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er) tilpasset prosjektets modenhet, eventuelt med en plan for en nærmere drøfting av dette i løpet av forprosjektfasen. Videre skal leverandøren gjøre en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde. Hvis leverandøren tilrår en kontraktsform med tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjektet bør styres slik at gevinster fra tidliginvolvering kan realiseres og på hvilket tidspunkt i forprosjektfasen tidliginvolvering bør igangsettes. Leverandøren skal videre gi en anbefaling om hvordan det skal jobbes videre med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det skal gis tilrådning om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen. I tillegg skal det vurderes hvordan styringsmessig fleksibilitet kan bygges inn i prosjektet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner.»

På grunnlag av vår tilrådning, drøfter vi nedenfor:

- Kontraktstrategi
- Trinnvis realisering
- Gevinstrealisering
- Plattformvalg
- Videre prosess

6.1 Kontraktstrategi

6.1.1 Grunnlag fra KVVU

Brønnøysundregistrene har i konseptvalgutredningen vurdert et bredt spekter av mulige kontraktstrategier. Disse blir kort beskrevet nedenfor.

| Potensielle kontraktstrategier | Beskrivelser |
|---|--|
| Egenregi | I dette alternativet øker BR sin interne kapasitet slik at de kan gjennomføre hele prosjektet med egne ressurser. BR anser dette som urealistisk da det er vanskelig å rekruttere tilstrekkelig kompetanse. |
| Ekstern(e) totalleverandør(er) | Her er det utredet to alternativer: <ul style="list-style-type: none"> • En totalleverandør for hele prosjektet • Flere leverandører med ansvar for hele prosjektet. Dette alternativet vurderes som urealistisk, da BR sitter på nødvendig domenekompetanse som ekstern leverandør umulig kan erstatte. I tillegg er det vesentlig usikkerhet og kompleksitet knyttet til prosjektet, og denne risikoen er det ikke mulig å overføre til en leverandør til en akseptabel kostnad. |
| Kundesiden - én eller flere leverandører | BR utreder mulighetsrommet for å sette ut kundesiden til en eller flere leverandører langs forskjellige akser. Konklusjonen er at det argumenter for både en og flere leverandører, men at de praktiske erfaringene fra spesielt BRsys medfører at det er mest hensiktsmessig å velge flere leverandører, gjennom parallelle rammeavtaler, eller oppdeling i fagområder med eller uten rammeavtaler på hvert område. |
| Systemutvikling - én eller flere leverandører | BR utreder mulighetsrommet for å sette ut systemutvikling til en eller flere leverandører langs forskjellige akser. BR fremholder at fordelene ved å ha mer enn en leverandør av systemutviklingstjenester overstiger ulempene, med mindre systemutviklingen settes ut til en totalleverandør, noe som anses som uhensiktsmessig. |
| Programvare med tilpasninger - en eller flere leverandører | BR utreder mulighetsrommet rundt anskaffelse av programvare, noe som sannsynligvis må gjøres i forbindelse med prosjektet. Det vurderes hvorvidt all programvare skal anskaffes av en leverandør eller om flere leverandører bør benyttes. Det konkluderes med at det er hensiktsmessig å la konkurransen avgjøre hvilket alternativ som kommer best ut totalt sett, snarere enn å binde seg til en leverandør. |
| Koordinerings-/samarbeidsavtale | Dersom det inngås avtaler med flere leverandører på systemutvikling og standardssystemer med tilpasning, vil det kunne være behov for en koordinerings-/samarbeidsavtale. Mulighetsrommet for slike avtaler utredes og det påpekes at BR ikke har erfaring med slike avtaler fra før, men at |

| | |
|--|--|
| | ansvarsfordelingen må detaljeres av oppdragsgiver og leverandørene i fellesskap. |
|--|--|

Basert på dette mulighetsrommet setter KVV-en opp to alternativer for kontraktstrategi, som så vurderes mot hverandre:

1. Alternativ 1: Brønnøysundregistrene har totalansvaret, leier kompetanse og kapasitet, og deler av utviklingsansvaret deles med leverandører.

I dette alternativet har Brønnøysundregistrene selv overordnet styring og ansvar for utvikling av felles og spesifikk funksjonalitet, og at de i tillegg leier inn kapasitet for å bistå i prosjektet eller frigjøre BR-ansatte fra forvaltning. Strategien åpner også for å konkurranseutsette deler av isolerte deler av utviklingsarbeidet

2. Alternativ 2: Brønnøysundregistrene har ansvaret for kundesiden og én (evt. to) leverandør(er) har ansvaret for utvikling.

Brønnøysundregistrene står også her for den overordnede styringen på kunde- forretningsiden. Selve utviklingen av konseptet konkurranseutsettes og gjennomføres av en eller to leverandør med Brønnøysundregistrene som bidragsyter på forretningsiden.

BR anbefaler anbefaler kontraktstrategi 1, der BR har hovedansvaret både på kunde- og utviklingssiden og leier inn ressurser for å dekke behovet for kapasitet og kompetanse.

6.1.2 Vår vurdering

Kontraktstrategien fremstår som godt begrunnet og belyst, og det er vanskelig å se at viktige muligheter er utelatt.

Vi vurderer valgt kontraktstrategi som hensiktsmessig. Brønnøysundregistrene har gode erfaringer med tilsvarende strategi fra BRsys, og vi slutter oss til at den ikke er kostnadsdrivende sammenlignet med en strategi der man legger mer ansvar på leverandørene. Fast- eller målpriskontrakter medfører normalt et risikopåslag, og det krever også betydelig arbeid å utarbeide konkurransegrunnlag, leverandøroppfølging osv.

Valgt kontraktstrategi bidrar til trygghet mht. tilgang til kapasitet. Ved å inngå avtaler med flere leverandører, er man sikret god tilgang til markedet. Vår erfaring tilsier at det er hensiktsmessig å etablere avtaler med flere heller enn færre leverandører, da dette gir bedre tilgang til markedet. Det er noen kostnader knyttet til å håndtere flere leverandører, men det vurderes som et hensiktsmessig grep gitt at KVV-en peker på en risiko knyttet til tilgang til kompetente ressurser.

Anskaffelsesprosesser kan for øvrig effektiviseres på andre måter enn å redusere antall leverandører. Det kan eksempelvis gjøres gjennom effektive verktøy for konkurransegjennomføring, fakturamottak, osv.

Et annet viktig argument for valgt strategi er at den bidrar til kompetanseutvikling hos BR. Systemene som utvikles skal forvaltes av BR, og de er avhengige av å bygge kompetanse på teknologi, arkitektur og produksjonsoppfølging for å ivareta disse oppgavene. Ved å lede arbeidet selv og delta med egne ressurser i prosjektet, vil kompetanseutviklingen bli ivaretatt. Dette forutsetter at man sørger for en hensiktsmessig fordeling mellom eksterne og interne prosjektdeltakere, noe som er forutsatt i KVV-ens kalkyle.

I tillegg åpner kontraktsstrategien for smidig utvikling og DevOps, med de muligheter dette gir for trinnvis realisering av løsningen. Kontraktsstrategier der ansvar legges på leverandører gjennom fastpris eller målpris, kan vanskelig kombineres med en slik gjennomføringsstrategi, ettersom disse krever detaljerte spesifikasjoner, akseptansekrav, leveranseplaner osv. før kontraktsinngåelse.

Kontraktstrategien åpner likevel for å sette ut mindre deler av løsningen til leverandører. Vi er usikre på om dette er gjennomførbart. Det er likevel en fordel å ha en åpning for dette, slik at denne muligheten kan benyttes dersom kandidater til godt egnede, konkrete oppgaver skulle identifiseres under prosjektet.

Enkelte offentlige aktører, som NAV og SVV, har i den senere tid tatt i bruk en avtaletype som omtales som **partneravtaler**. Partneravtaler er rammeavtaler der det legges opp til tettere samarbeid og større forpliktelser hos både kunde og leverandør. Typisk vil slike avtaler pålegge leverandøren en leveringsplikt innenfor fastsatte rammer. Kunden vil tilsvarende garantere for et minimum av uttak.

Forprosjektet bør utrede hvorvidt dette kan være et hensiktsmessig alternativ eller supplement til valgt kontraktstrategi.

6.2 Trinnvis realisering

KVUen etablerer en prosjektstrategi basert på forretningsdrevet og smidig utvikling. Prosessen skal bygge videre på utviklingsprosessen som BRsys har utarbeidet og den erfaringen BRsys har gjort seg.

BR fremholder også at prinsippet om Minste Brukbare Produkt- (MVP-) skal benyttes, og at det skal gjøres kontinuerlige leveranser gjennom etablering av DevOps. DevOps er en blanding av utvikling (Dev) og operasjoner (Ops) som gjør det mulig å levere økt verdi til kundene oftere.

I tillegg skal nyttestyring benyttes aktivt for å sikre god prioritering gjennom hele prosjektløpet.

6.2.1 Vår vurdering

Trinnvis realisering er, slik vi ser det, en forutsetning for å lykkes. Læring er vesentlig under utvikling av IT-systemer, og trinnvis realisering er den eneste måten reelt å oppnå dette på. Organisasjonen høster erfaringer fra reell bruk av systemet som lanseres, og lærer dermed underveis både om løsningens egnethet, egen organisasjon og ikke minst om brukerne. Denne kunnskapen kan så brukes til å justere løsninger.

Dette forholdet underbygges av forskning på prosjekter i offentlig sektor, for eksempel fra SMIOS-prosjektet. I ett av studiene viste det seg at alle prosjektene som hadde hyppige leveranser lyktes. Prosjektene som ikke hadde hyppige leveranser, var mindre vellykket.

Hva som menes med "trinnvis realisering", kan imidlertid varierer fra miljø til miljø. Enkelte mener de leverer trinnvis hvis de leverer system for system, mens andre mener "trinnvis realisering" er å kontinuerlig ta i bruk ny funksjonalitet gjennom flere daglige produksjonssettinger.

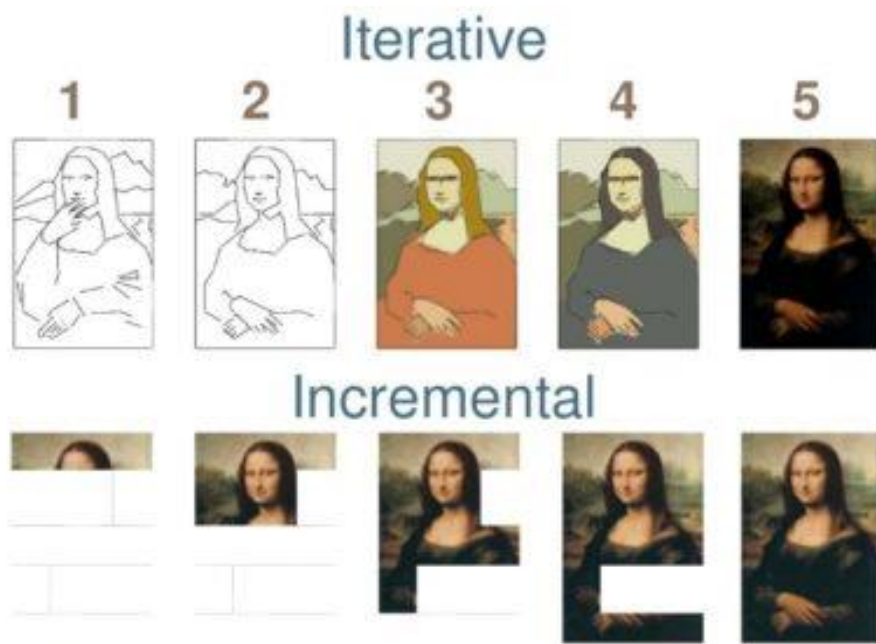
Vi mener den siste tilnærming er mest hensiktsmessig, samtidig som vi anerkjenner kompleksiteten i å ha en slik strategi med komplekse avhengigheter til legacy systemer. En tydelig og praktisk strategi for trinnvis realisering i et heterogent system- og plattformmiljø vil være en sentral leveranse i forprosjektet. En iterativ prosess åpner for trinnvis og tidlig gevinstrealisering, innovasjonsprosesser. Det er også grunn til å tro at det påvirker kvaliteten på leveransen i positiv retning.

I prosjekter med stor grad av innovasjon, kan det være behov for å etablere **prosesser i evolusjonær retning**. En slik tilnærming kan være relevant for de områdene av prosjektet der det er stor

usikkerhet rundt hvilke løsninger som er hensiktsmessig for å realisere ønskede gevinster. Strukturerte data, søk og filtrering vil etter vårt skjønn være åpenbare kandidater.

I praksis gjøres her mye av det samme som i en klassisk, iterativ prosess, men kravhåndteringen avviker: I stedet for omfattende up-front kravhåndtering, starter ny funksjonalitet med en idé eller hypotese, som gradvis realiseres av utviklere og fagpersoner i fellesskap. Funksjonalitet tas i bruk tidlig, det høstes erfaringer fra brukere og løsningen justeres kontinuerlig basert på feedback.

Figuren nedenfor illustrerer poenget, med evolusjonære/iterative/trinnvis prosesser sett mot inkrementelle.



Trinnvis realisering som beskrevet over er viktig av mange årsaker:

- **Risikoreducerende tiltak.**
Ved å ta i bruk funksjonalitet trinnvis vil risiko reduseres. Det er risikoreducerende fordi systemene tas i bruk gradvis, og derfor unngås store, uoversiktlige og risikable leveranser.
- **Tid-til-verdi.**
Ved å produksjonssette tidlig vil verdi fra investeringene kunne realiseres tidlig.
- **Kvalitet.**
Trinnvis realisering tvinger prosjektet til å kontinuerlig jobbe med kvalitet. Kvaliteten blir også bekreftet kontinuerlig, og det er dermed mindre sannsynlig med leveranser med for lav kvalitet. Det gir også en mulighet til at erfaringer fra bruk av løsningene kan tas i bruk i senere leveranser og gradvis forbedre brukeropplevelsen basert på erfaring.
- **Innovasjon og eksperimentering.**

Dersom det er stor usikkerhet knyttet til løsning eller et nytt forretning- eller fagområde skal utvikles, vil det være nødvendig med eksperimentering for å komme frem til de gode løsningene som gir gevinster for brukere og systemeier. Trinnvis realisering legger til rette for slike prosesser.

Vår tilrådning er derfor at forprosjektet forberede organisasjonen på hyppige leveranser, med de kravene til kompetanse det innebærer. Forprosjektet bør derfor utrede og forberede hvordan organisasjonen kan:

| | |
|---|--|
| Behandle krav som hypoteser | <p>For de delene av prosjektet det er knyttet stor usikkerhet til, bør løsningsarbeidet organiseres rundt hypoteser. Dette betyr i praksis at løsning, fagressurser og utvikling jobber tett sammen for å finne, utvikle og teste <i>antatt</i> nyttig funksjonalitet. Hvorvidt funksjonaliteten er nyttig, følges opp gjennom målinger. Løsningsarbeidet er således mer integrert med utviklingen.</p> <p>For de delen av prosjektet som er godt kjent, hvor eldre løsninger erstattes med tilsvarende, men på ny teknologi, kan en mer klassisk tilnærming med epics og user-stories benyttes.</p> |
| Kontinuerlig rulle ut antatt nyttig funksjonalitet | <p>Det må etableres prosesser og infrastruktur som tillater hyppig produksjonssetting uten nedetid på systemene. Ved å senke terskelen for produksjonssetting gjennom automatisering og selvbetjening for utviklere, vil en effektiv trinnvis realisering kunne oppnås.</p> |
| Benytte «feature toggling» | <p>Feature toggling er evnen til å skru av og på funksjonalitet i produksjonssystemene. På denne måten kan funksjonalitet settes i produksjon selv om den ikke er helt ferdig. Dette er viktig for å fasilitere kontinuerlig leveranser.</p> |
| Benytte A-B testing | <p>A-B testing er evnen til å teste hvilke av to alternative løsninger som fungerer best. Typisk vil to varianter av samme funksjonalitet kunne tas i bruk samtidig. Dermed kan erfaringer høstes og et bedre beslutningsunderlag etableres.</p> |
| Etablere datadrevet utvikling: Metrikker og analyser av bruk | <p>Ved å etablere målinger av hvordan systemer og brukere oppfører seg, kan verdifull kunnskap etableres. Denne kunnskapen brukes av prosjektet til å forkaste, videreutvikle eller etablere ny funksjonalitet.</p> |
| Gjennomføre parallell drift og gradvis utrulling | <p>Ved å opprettholde drift av eksisterende løsninger, samtidig som man utvikler og setter i drift nye, kan man erstatte løsninger bit for bit. Dette er helt essensielt for trinnvis realisering. Det bør etableres løsninger som kan fordele brukere på nye og gamle løsninger enten statistisk (10% til ny løsning, 90% til gammel) eller gjennom utvalgte egenskaper hos brukeren (f.eks innlogget vs ikke innlogget).</p> |
| Utvikle plattformer på en hensiktsmessig måte | <p>Plattformer kan være nyttige, men gir ingen gevinst i seg selv. Ubrukte fellestjenester, rammeverk og selvbetjeningsløsninger gir ingen verdi. Derfor bør plattformer også realiseres trinnvis og i takt med gevinstuttak, på samme måte som for funksjonalitet rettet mot sluttbrukere.</p> |

Organisasjonens evne til å realisere trinnvis

IT-prosjekter inneholder mye læring og resultatene av dette bør følges opp. I foreslått prosjekt ser vi at det er vesentlig at organisasjonen evner å lansere funksjonalitet fortløpende.

Forprosjektet bør derfor også vurdere/planlegge å sette opp målinger av organisasjonens evne til å realisere trinnvis, gjennom for eksempel måling av:

| | |
|---|--|
| Ledetid | Hvor lang tid tar det fra utviklingen av en feature starter, til den er ferdig og lansert? |
| Frekvens på produksjonsettinger | Hvor hyppig produseres ny funksjonalitet? |
| Tid til gjenoppretting | Hvor lang tid tar det fra driftsavbrudd oppstår til normal driftssituasjon er reetablert? |
| Andel av endringer som medfører feil | Hvor stor andel av produksjonsettinger medfører feil? |

Målingene bør forankres hos ledelse og i prosjektorganisasjonen. Resultatene bør følges opp på alle nivåer.

6.3 Gevinstrealisering

Nyttevirkningene i KVV-en er beskrevet relativt detaljert. Det er gjort tidsestimater på besparelser hos forskjellige brukergrupper, og gevinst er beregnet basert på antallet ganger en bruker gjennomfører en operasjon. Gevinstene er ikke knyttet opp mot funksjonelle områder.

KVV-en legger opp til at forprosjektet skal utarbeide en gevinstrealiseringsplan, inkludert en plan for oppfølging av gevinstene. Den trekker frem følgende suksesskriterier for gevinstrealisering:

- Ansvar ligger hos virksomhetsledelsen – ikke hos prosjektet
- Identifisere gevinster og forutsetninger tidligst mulig
- God dialog med alle interessentene
- Sette av nok ressurser hos ansvarlige for realiseringen
- Gode planer for selve realiseringen av gevinster og målrettet arbeid med realisering gjennom hele prosessen
- God overlevering mellom prosjekt og linje
- Arbeide med standardisering av arbeidsprosesser tilpasset digitale løsninger
- Sikre at ansatte og ledelse har kompetanse til å ta nye løsninger i bruk og ser mulighetene til forbedring i egen hverdag
- God planlegging, tydelig ledelse og tett oppfølging er avgjørende for å realisere gevinster av tiltaket.

Prosjektet legger opp til en gjennomføring med **aktiv nyttestyring** i hele prosjektperioden. Dette innebærer at funksjonalitet med høy nytteverdi skal prioriteres høyest, for å øke sannsynligheten for at de største gevinstene realiseres og realiseres tidlig i prosessen.

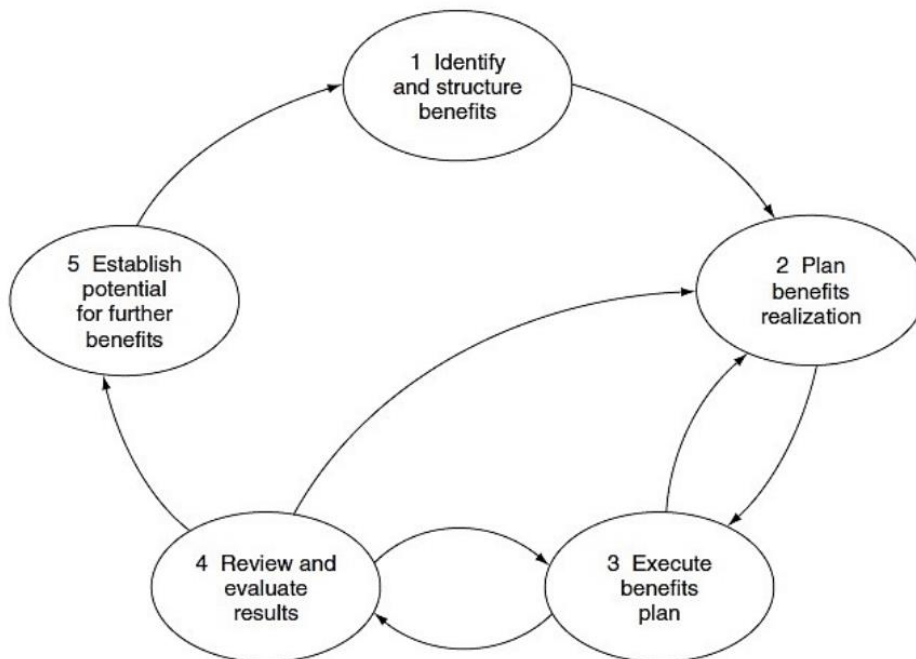
6.3.1 Vår vurdering

Prosjektet legger opp til å anvende nyttestyring. Nyttestyring innebærer at prosjektet styres slik at funksjonaliteten med størst forhold mellom nytteverdi og utviklingskost utvikles først.

For å lykkes med nyttestyring er det essensielt å etablere gevinsteiere i prosjektet, som følger opp gevinstrealiseringen underveis, herunder nye muligheter som identifiseres under prosjektet. I foreslått prosjekt ligger mye av gevinstene hos eksterne, og i slike tilfeller bør det også rekrutteres eksterne gevinsteiere. Disse kan følge opp gevinster, rapportere på oppnådde gevinster og gi feedback på funksjonalitet, samt eventuelt nye behov og gevinster som blir identifisert underveis.

Nyttestyring må videre forankres i utviklingsteamene. Det er essensielt at disse forstår hvilke gevinster de skal realisere, og at de får feedback på hvordan gevinstuttaket går. Teamene bør ha representanter i møter der funksjonalitet prioriteres, slik at de får oversikt over hele gevinstbildet.

Nyttestyring er en iterativ prosess. Man starter med de antatt mest nyttige funksjonelle områdene og itererer til man har tatt ut gevinstene som har et positivt business case. Cranfield-modellen nedenfor illustrerer sammenhengen.



Figur 6-1 - Cranfield-modellen, prosess for nyttestyring.

Slik vi ser det, bør nyttestyring inneholde følgende aktiviteter:

- 1) Identifisere og strukturere nytte.
- 2) Planlegge realisering av nytte

- 3) Gjennomføre realisering
- 4) Evaluere grad av oppnåelse
- 5) Vurdere videre nytteeffekter

Av disse har aktivitetene har KVVU påbegynt arbeidet med å identifisere og strukturere nytte, og resten av aktivitetene bør gjennomføres av forprosjekt eller hovedprosjekt:

Forprosjektet bør gjennomføre følgende aktiviteter:

| | |
|---|---|
| Etablere styringsmekanismer for nyttestyrt utvikling | Forprosjektet bør etablere metoder og artefakter som setter hovedprosjektet i stand til å styre og rapportere på oppnådd nytteeffekt. Interne og eksterne gevinsteiere bør rekrutteres, og metodikk, arenaer og artefakter bør beskrives. Det bør også arbeides med hvordan oppnådd nytte kan evalueres. Det bør planlegges med å etablere målinger i IT-systemene, for eksempel gjennom målinger av brukeres tidsbruk. |
| Koble nyttevirkninger og funksjonelle områder | Til tross for at nyttevirkningene er relativt grundig beregnet i KVVU, er de ikke koblet til spesiell funksjonalitet (med estimater) eller funksjonelle områder. Dette er forståelig med tanke på hvor langt man er i prosjektprosessen, men det gjør det umulig å sette sammen et alternativ hvor man legger en konkret ambisjon for hvilke funksjonalitet som bør etableres. Første steg i denne prosessen er å koble nyttevirkninger til funksjonelle områder og justere nyttevirkningen. Formålet er å gjøre det mulig å prioritere funksjonelle områder basert på potensiell nytteeffekt. <i>Eksempel:</i> "Hvor store gevinster er det mulig å hente fra tilgjengeliggjøring av informasjon fra enhetsregisteret?" |
| Prioritere funksjonelle områder | Funksjonelle områder bør som hovedregel prioriteres basert på forholdet mellom nytte og kostnad i et nyttestyrt prosjekt. Noe funksjonalitet må muligens prioriteres av regulatoriske årsaker. Forprosjektet bør etablere en grov prioritering av funksjonelle områder, slik at de første iterasjonene av hovedprosjektet kan planlegges. |

6.4 Plattformvalg

Det fremstår som nevnt ikke hensiktsmessig nå å gjøre et valg om man skal benytte Altinn 3.0 eller etablere en ny plattform selv. Det er usikkerhet rundt hvorvidt funksjonaliteten som Altinn 3.0 tilbyr er tilstrekkelig til å dekke BRs behov, og rundt finansiering av videre utvikling. Denne usikkerheten bekreftes av estimatene, som er tilnærmet identiske for utvikling av egen plattform og bruk av Altinn 3.0.

Samtidig er Altinn en felleskomponent som det kan være hensiktsmessig og økonomisk attraktiv å benytte. BR har satt igang undersøkelser i form av pilotprosjekter med Altinn, som vil gi verdifull innsikt i plattform, samarbeidsform og takt på videre oppdateringer. Det før heller ingen økonomiske eller planmessige konsekvenser å utsette dette valget.

Kvalitetssikrer mener derfor at dette valget bør utsettes, i første omgang til forprosjektet. Hvis ikke tilstrekkelig beslutningsunderlag er etablert, kan denne avgjørelsen også overlates til prosjektet.

6.5 Videre prosess

Som KVVU-en og vår rapport viser er det stor usikkerhet knyttet til enkelte områder i prosjektet. Vi anbefaler derfor at enkelte resultater av forprosjektets arbeid forankres underveis med departementet. Dette gjelder særlig:

- **Plan og metode for gevinstrealisering.**
Forprosjektet bør utarbeidet en plan og metode for gevinstrealisering. Siden prosjektet skal nyttestyrer og benytte smidig metodikk, er det ikke en forventning at alle gevinster er kartlagt, kvantifisert og koblet til løsninger. Et bør likevel gjøres en overordnet analyse av hvilke funksjonelle områder som har det høyeste gevinstpotensialet. I tillegg bør det fremlegges en plan for nyttestyring av prosjektet, og hvordan denne skal operasjonaliseres.
- **Plan og metode for trinnvis realisering.**
Plan og metode for trinnvis realisering bør presenteres for departementet. Hovedvekt bør være på punktene nevnt i kvalitetssikres vurdering av KVVUs betraktninger rundt trinnvis realisering.
- **Plattformvalg.**
Status for plattformvalg bør fremlegges departementet i løpet av forprosjektet. Estimaterne bør oppdateres for å reflektere redusert usikkerhet rundt funksjonalitet i Altinn 3.

Forankringen med departementet kan gjøres som en ekstern kvalitetssikring i en type to-trinnsprosess, eller en annen tilnærming. Dette er oppdragsgiver nærmest til å vurdere.

Liste over tabeller

| | |
|--|----|
| Tabell 1 - Alternativ 1-3 fra KVVU..... | 28 |
| Tabell 2 - KVVUens basiskalkyle, sannsynlig nivå. | 35 |
| Tabell 3 - EKS grunnkalkyler+uspesifisert..... | 35 |
| Tabell 4 - sammenlikning kalkyler, KVVU og EKS..... | 36 |
| Tabell 5 - Prissatt nytte, EKS..... | 37 |
| Tabell 6 - Ikke-prissatte nyttevirksomheter, EKS..... | 38 |
| Tabell 7 - hovedresultater EKS SØ-analyse..... | 38 |
| Tabell 8 - Nyttø nytte..... | 39 |
| Tabell 9 - Netto nytte per budsjettkrone. | 39 |

Liste over figurer

| | |
|--|----|
| Figur 1-1 - Tjenesteområder..... | 14 |
| Figur 4-1 - KVVUens konseptbilde før sammensetning til alternativer..... | 28 |
| Figur 6-1 - Cranfield-modellen, prosess for nyttestyring. | 49 |

7 Vedlegg 1 – Samfunnsøkonomisk analyse

Vedlegg 1 følger som egen oversendelse.

8 Vedlegg 2 – Usikkerhetsanalyse

Vedlegg 2 følger som egen oversendelse.